

بسم الله وبعد: تم الرفع بحمد الله من طرف بن عيسى ق متخرج من جامعة المدية سنة 2007

للتواصل وطلب المذكرات :

بريدي الإلكتروني: benaissa.inf@gmail.com

MSN : benaissa.inf@hotmail.com

Skype :benaissa20082

هاتف : 0771087969

دعوة صالحة بظهر الغيب....

المقدمة:

تعتبر الصلاحيات غير العادية نظام قانوني استثنائي، يمكّن رئيس الجمهورية من جميع السلطات، و يسمح له بالتحلل من مبدأ المشروعية و مخالفة بعض القواعد القانونية العادية، وحتى تقييد الحقوق و الحريات العامة، و ذلك لغرض مواجهة أخطار قد تصيب الدولة أو النظام السياسي أو المؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها و سلامتها الترابية.

و يتمثل الهدف من استخدام رئيس الجمهورية للصلاحيات غير العادية، في تحقيق الإستقرار و حفظ النظام العام، وضمان استمرار السير الحسن و المنتظم لمؤسسات الدولة، وسلامة تراها ووحدها الوطنية.

و تعتبر حالة الضرورة الأساس الرئيسي لفرض صلاحيات غير عادية وواسعة، و ذلك لكونها – أي حالة الضرورة – تخوّل لرئيس الجمهورية إصدار تدابير هي في الظروف العادية تعتبر غير مشروعة، و لكنها تصبح مشروعة خلال الأوضاع الاستثنائية.

غير أن هذا التوسع في الصلاحيات مع التحلل من مبدأ المشروعية، قد يطرح مسألة التخوف من إمكانية الانحراف عن الغرض الذي تستخدم لأجله، بحيث قد تغفل حقوق و حريات الأفراد، كما قد تطول فترة استخدامها، من هنا تبدأ الصعوبة في البحث عن أفضل نظام قانوني استثنائي. يجابه به الظروف غير العادية من جهة، ومن جهة أخرى يمكن من عقلنة هذه الصلاحيات بالقدر الذي يحافظ فيه على حد أدنى من الحقوق و الحريات، و يحول دون حدوث اختلال قي استعمالها.

و الواقع أن البحث في الأصل التاريخي لنشأة هذه الصلاحيات يبصرنا بخلفيات تأسيسها كما أن تحليل الشروط الشكلية و الموضوعية لممارستها قد يوصلنا إلى معرفة أفضل استخدام لها.

و بالرجوع كما أشرت إليه أعلاه للتطور التاريخي لهذه الصلاحيات نجد أن الفقه تبنى في البداية، نظرية الضرورة، كأساس قانوني يسمح بتركيز جميع السلطات في أيدي رئيس الجمهورية، لكن القضاء فيما بعد، و خاصة مجلس الدولة الفرنسي لم يعترف بها صراحة، و لجأ إلى ما يسمى بالظروف الاستثنائية، بحيث شيّد نظرية سلطات الأزمة و حاول اتخاذها كأساس قانوني، يسمح للإدارة بإصدار قرارات تعطل القوانين أثناء الأزمات و بالتالي تعطيل مبدأ المشروعية، هذا الأخير و في شأن تحديد علاقته بحالة الضرورة ظهرت مدرستان أخذت بهما أغلب دساتير الدول في العالم و هما:

أولا:المدرسة الأنجلوسكسونية المنكرة لقانونية الضرورة و تعتبرها خروجا عن مبدأ المشروعية.
ثانيا:المدرسة الفرنسية التي تعتبر الضرورة قانونية داخل مبدأ المشروعية و تستخدم – أي الضرورة – كأساس قانوني للصلاحيات غير العادية للإدارة (السلطة التنفيذية).

ففي شأن المدرسة الأولى، يمثلها التيار الأنجلو سكسوني وهو تيار واقعي و سياسي، يرى بأن الضرورة عبارة عن نظرية سياسية لا يمكن أن تكون أساسا قانونيا للصلاحيات غير العادية، بحيث يوجد في النظام الأنجلوسكسوني، ما يعرف بحالة الطوارئ، فهذه الحالة لا تعطي لرئيس الدولة مباشرة حق مخالفة القانون، بل لا بد له من تفويض من البرلمان لصالح السلطة التنفيذية، لإتخاد بعض الإجراءات المقيِّدة للحقوق و الحريات العامة، فالكونغرس هو الذي يخول لرئيس الدولة سلطات واسعة لمواجهة الأزمة و نفس الشيء في أنجلترا التي ترفض وضع الضرورة كسلاح قانونية دائم لمواجهة الأزمات، بل لا بد من ترخيص البرلمان.

أما في شأن المدرسة الثانية و هي فرنسية، فتعتبر حالة الضرورة مصدرا قانونيا و لكنه مشروط بحيث لا يمكن تركه بدون حدود و هذا حتى لا يخرج نهائيا عن مبدأ المشروعية.

و عموما فإن كل من الاجتهاد القضائي و التشريع يخولان الإدارة (السلطة التنفيذية)، نوعا من الحرية و التحلل من مبدأ المشروعية، بمصادره المعروفة في الظروف العادية، و ذلك لمجابهة الأوضاع غير العادية، و لكن التخوف من تعسف الإدارة في شأن المساس بالحريات الأساسية تحت غطاء الظروف الاستثنائية، أدى إلى تخويل القضاء حق الرقابة لضمان حد أدنى من الحريات، و بالقدر الذي لا يهدد النظام العام ويسمح بإعادة الهدوء و النظام للمجتمع.

مما سبق يتصح بأن الصلاحيات غير العادية ينحصر تنظيمها القانوني في مفهوم أنجلو سكسوني ينكر قانونية حالة الضرورة و مفهوم فرنسي معاكس، يعترف بقانونية حالة الضرورة و يجسدها في مضمون دستور 1958، الذي يتشدد في استخدام هذه الصلاحيات.

أما بشأن باقي دول العالم الثالث فالعديد منها تشدد أيضا في الأخذ بهذه الصلاحيات، اقتباسا من الأصل القانوني المؤسس للصلاحيات غير العادية وهو المادة 16 من الدستور الفرنسي. و أكثر من هذا تم تطبيقها لفترة طويلة مما جعل بعض القانونيين ينتقدون الاستعمال المتزايد للنظام القانوني الاستثنائي، و الذي من كثرة استخدامه جعلته يتناقض أحيانا مع خاصيته المؤقتة، بحيث تحول إلى نظام دائم التطبيق، و في كثير من الأحيان، حل محل النظام القانوني

العادي، و بالتالي أصبح كأنه هو الأصل، مما دعى بالكثيرين إلى التساؤل عن مدى جدوى تسمية تلك الصلاحيات بغير العادية، و أيضا التساؤل عن الغرض من تطبيقها و إن كان يهدف فعلا إلى ضمان استمرارية مؤسسات الدولة و تحقيق استتباب الوضع. من هنا يمكن القول أن الصلاحيات غير العادية أو ما يصطلح على تسميته بالسلطات الاستثنائية، لصيقة بالتنظيم الدستوري الفرنسي و لا سيما المادة 16 منه المتشددة و الموضوعة خصيصا بسبب دافع التخوف من انهيار الدولة الفرنسية خلال فترة الحرب العالمية الثانية، غير أن العديد من دول العالم أخذت بهذه المادة و لكن في الجزء المتعلق فقط بهيمنة و تغليب السلطة التنفيذية دون الجزء المتعلق بالضوابط المرفقة بها، مما جعل التساؤل يثار مرة أخرى حول الطريقة الكفيلة بتفعيلها.

أما المفهوم المعتمد من طرف المؤسس الدستوري الجزائري، فيما يخص الأساس القانوني للصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، فإنه يقترب من ذلك المفهوم المعمول به من طرف عدد هام من الدول و لاسيما من طرف فرنسا.

و بالرجوع لتطور التنظيم الدستوري الجزائري، فإننا نجد تغييرات هامة، في شأن الأسس الدستورية للصلاحيات غير العادية و خاصة تلك التي جاءت في ظل دستور 1996، بحيث أن الأحداث السياسية الواقعة في بداية التسعينات، عجلت بإعادة النظر في شروط و ضوابط استخدام الصلاحيات غير العادية لغرض عقلنتها و تفعليها أكثر، غير أن عملية التفعيل هذه بقيت محل نقاشات تثار باستمرار، و هذا كلما طرح موضوع حالتي الحصار و الطوارئ، هاته الأخيرة التي استمرت لأكثر من عشر سنوات و جاءت تطبيقا لدستور 1989، غير أنها ما زالت سارية المفعول رغم صدور دستور 1996، مما أطال الجدل حولها، و جعل مسألة مبررات استخدام الصلاحيات غير العادية و ضوابطها محل نقاش ساخن

من هذا المنطلق جاء اختياري لموضوع : " الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 ". و الذي أتطرق فيه إلى الأسس الدستورية التي تبنى عليها الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، و ذلك من خلال الرجوع للمواد الواردة في الدستور المتعلقة بالشروط الشكلية و الموضوعية الواجب توافرها لاستخدام هذه الصلاحيات و تطبيقاتها، ضف إلى ذلك أتطرق إلى الحدود و الضوابط المقيدة لها.

وتكمن أهمية هذا البحث في كونه يسمح بتوضيح مختلف أنواع الصلاحيات غير العادية (الطوارئ، الحصار...) المخولة لرئيس الجمهورية بموجب أحكام الدستور الجزائري لسنة 1996، و ذلك لغرض مواجهة الأخطار و الأزمات.

كذلك يهدف إلى تحديد مدى تفعيل الشروط الشكلية و مدى تدقيق الشروط الموضوعية التي يستند إليها رئيس الجمهورية لممارسة الصلاحيات غير العادية من جهة، و أيضا تبيان من جهة أخرى مدى كفاية طرق الرقابة المختلفة (البرلمانية، الشعبية، الدستورية...) في مجال عقلنة و كبح هذه الصلاحيات لغرض الحفاظ على حد أدنى من الحقوق والواجبات.

كما يكتسي البحث أيضا أهمية عملية يجسدها الحرص على الخروج في النهاية باقتراحات واقعية من شأنها ضبط شروط استخدام الصلاحيات غير العادية و تفعيل طرق الرقابة عليها بحيث أن الإقترحات الواردة في هذا البحث قد تمكن من تدعيم و تفعيل النظام القانوني الاستثنائي المسير للأوضاع غير العادية، و تتوخى توفير حماية قانونية لمؤسسات الدولة مع توفير في نفس الوقت ضمانات دستورية لأفراد المجتمع.

مما سبق تبرز **إشكالية الموضوع** حول : البحث عن الطريقة المثلى التي تحقق التوافق: بين تمكين رئيس الجمهورية من استعمال صلاحيات غير عادية واسعة من جهة، و من جهة أخرى توفير ضمانات كفيلة بالحفاظ على حقوق وحريات الأفراد، وبعبارة أخرى: كيف يتمكن المؤسس الدستوري الجزائري عند وضعه للأساس القانوني للصلاحيات غير العادية، من الموازنة بين مسألتي استتاب النظام العام ، و الحفاظ على الحقوق و الحريات و هذا عند استخدام رئيس الجمهورية لهذه الصلاحيات.

و عليه فالأمر يستوجب البحث عن الكيفية التي تمكن من إزالة التناقض، بين عملية توسيع الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية و تقييدها بضمانات دستورية تضبط استخدامها.

من هنا فإن إشكالية البحث تهدف إذن إلى إيجاد أحسن طريقة تحافظ على التوسع الهام في مضمون الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مع توسيع في نفس الوقت للضوابط المتعلقة بطرق الرقابة على ممارسة هذه الصلاحيات، بحيث أن الغاية من إدراج الآليات الرقابية ليس للحد من استخدام الصلاحيات غير العادية، و إنما لترسيخ

العمل بها، مع ضمان عدم حدوث اختلالات عند استعمالها و أيضا عدم الخروج عن الغرض الذي وضعت لأجله، و هذا توافقا مع الرأي القائل بأن تركيز السلطة في يد شخص واحد أفضل بكثير من ترك الأوضاع تتأزم، فالتركيز أقل ضررا من الإحتفاظ بمبدأ الفصل بين السلطات خلال تدهور الأوضاع.

إجابة على التساؤلات السابقة و أخذا بالمنهج التحليلي المقارن، سأعمد في دراستي على تحليل دوافع و مبررات استخدام الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في التنظيم الدستوري الجزائري، و هذا للوصول إلى معرفة الخلفيات الكامنة وراء توسيعها ثم تحديد الضوابط المقيدة لاستخدامها، مع العمل على تقديم اقتراحات لفك التناقض الملاحظ حول مسألة توسيع الصلاحيات غير العادية مع ضبطها بطرق الرقابة في آن واحد.

و هذه الحلول يمكن استخلاصها من خلال الاقتباس من إيجابيات الأسس القانونية للصلاحيات غير العادية المعمول بها في العديد من الدول مثل: فرنسا، مصر، لبنان و حتى السنيغال، إضافة إلى محاولة الاستفادة من الدراسات السابقة و المراجع و المتخصصة في تحليل التنظيم الدستوري الجزائري، و لاسيما تلك التي تناولت معالجة و تقييم الأطر النظرية و التطبيقية لمسألة استخدام رئيس الجمهورية لصلاحياته غير العادية خلال مرحلة التسعينات.

و تجدر الإشارة إلى الصعوبة التي واجهتها في إعداد البحث فرغم وجود دراسات قيمة حول التنظيم الدستوري الجزائري، فإن المراجع المتخصصة في مجال النظام القانوني الاستثنائي المتمثل في الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية و لاسيما بعد صدور الدستور الجزائري لسنة 1996، تعتبر نادرة ضف إلى ذلك قلة المراجع المتخصصة في تقييم المرحلة التي طبقت فيها الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، و هذا لغرض تحديد مدى توفيق التشريع الجزائري في التحكم في الظروف غير العادية، من خلال التنظيم القانوني المخول لرئيس الجمهورية لمواجهة أوضاع ذات خطورة استثنائية.

كذلك هناك ندرة ملاحظة في مجال الدراسات المنصبة على البحث في مدى التطابق بين ما جاءت به النصوص الدستورية الجزائرية، و ما وصل إليه التطبيق الميداني للصلاحيات غير العادية مما جعل الوصول إلى استنتاج تقييم موضوعي لقضية استخدام هذه الصلاحيات أمر ليس بالهيِّن.

غير أن اهتمامي بهذا الموضوع و معايشتي للمرحلة التي مورست فيها الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في الجزائر، و هذا وفقا لدستوري 1989 و 1996، جعلتني أصِّرُ على إتمام هذه الدراسة مع محاولة تقديم وجهة نظري حول أسس وضوابط استخدامها.

و انطلاقا من الإشكالية السابقة و في سبيل تحقيق الأهداف المتوخاة من هذه الدراسة، قمت بتقسيم البحث إلى فصلين:

- **الفصل الأول** : تناولت فيه بالدراسة و التحليل التأسيس الدستوري للصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل الدستور الجزائري و تطبيقاتها، بحيث عمدت إلى توضيح و تحليل مختلف الحالات التي تشملها الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، و المتمثلة في حالتي الطوارئ و الحصار و كذلك الحالة الاستثنائية و حالة الحرب، و ركزت على تحديد مفهوم هذه الحالات مع فحص دوافع اللجوء لها، و ذلك من خلال تبيان الشروط الشكلية و الموضوعية الواجب توافرها لممارسة هذه الصلاحيات، و هذا وفقا للإجراءات التي أتى بها التعديل الدستوري لسنة 1996. ثم حاولت توضيح مدى كفاية هذه الحالات لتحقيق الأغراض التي صيغت لأجلها، و أيضا توضيح عملية التفعيل التي أراد المؤسس الدستوري الوصول لها في دستور 1996، و هذا من خلال محاولته تدارك نقائص الشروط الشكلية و الموضوعية الواردة في دستور 1989.

بعد ذلك حللت تطبيقات الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في الجزائر، و ذلك عبر استعراض النصوص التشريعية و التنظيمية المتعلقة بحالتي الحصار و الطوارئ المطبقتين خلال أزمة التسعينات، و هذا بغية الوصول إلى معرفة مدى التطابق بين الإطار النظري و الإطار العملي للصلاحيات غير العادية.

- **في الفصل الثاني** : درست حدود وضوابط الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، و ذلك من خلال إبراز المدى و الحد الذي تتوقف عنده عملية توسيع هذه الصلاحيات، و أيضا تناولت القيود التي بإمكانها ضبط و عقلنة الصلاحيات غير العادية، و هذا بواسطة الآليات الرقابية الممارسة من طرف هيئات متعددة (برلمانية ، دستورية، شعبية...) تهدف إلى توفير حماية قانونية لحقوق و حريات الأفراد مع ضمان عدم الخروج عن الغرض الذي وضعت لأجله.

أملي هو أن تعمل هذه الدراسة على الإلمام ببعض الجوانب المتعلقة باستخدام الصلاحيات غير العادية، وفقا لنظرة و توجهات المؤسس الدستوري الجزائري في معالجة الأوضاع ذات الخطورة الاستثنائية.

الفصل الأول
التأسيس الدستوري للصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية و تطبيقاتها: توسع و تركيز للسلطات.

إن التطرق للجانب التطبيقي للصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية، في الجزائر يستدعي في البداية تحليل النظام القانوني لهاته الصلاحيات في الدستور، و كذلك في مضمون النصوص التشريعية في النظام الدستوري الجزائري ، بحيث نتناول التأسيس الدستوري للصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في المبحث الأول، بينما نتناول تطبيقات الصلاحيات غير العادية في المبحث الثاني.

المبحث الأول

التأسيس الدستوري للصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية.

عند حدوث مخاطر استثنائية، فإن الدستور منح لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة تسمح له بمواجهة الأوضاع غير العادية، و ذلك لكون التشريع العادي يصبح غير ملائم لها ، و تختلف صلاحيات الرئيس أثناء الأزمة، بحسب درجة خطورة الأحداث و بحسب نوعية الظروف العصيبة التي تمس المصالح الاستراتيجية للدولة. بحيث قد يلجأ رئيس الجمهورية إلى إعلان حالة الحصار، كما يمكنه إعلان حالة الطوارئ و قد يصل الأمر إلى إعلان الحالة الاستثنائية و أكثر من هذا قد تبلغ الأحداث أقصى حد من الخطورة، بحيث لا تواجَه إلا بإعلان حالة الحرب عند حدوث عدوان خارجي و هذا كآخر إجراء استثنائي، للحفاظ على وجود الدولة و استقلال الأمة، و لتحديد مفهوم هذه الحالات نحاول استعراضها وفقا لأحكام محتويات النصوص الدستورية التي عرفها النظام الدستوري للجزائر منذ الاستقلال، إلى غاية التعديل الدستوري الأخير الذي تم في 28 نوفمبر 1996.

ومن خلال أول فحص شكلي لأول دستور في الجزائر الصادر في 1963[1]، نلاحظ أن المشرع، قام بدمج كل السلطات الاستثنائية في نوع واحد من السلطات، بينما تم تجزئة هذه الحالات في الدساتير اللاحقة (1976-1989-1996) فما هي أسباب و مبررات ذلك ؟

- إن الإجابة على ذلك، تتطلب استعراض كل حالة على حدى مع ربطها، بمواد دساتير الجزائر، بداية من أول دستور للجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، الصادر في 1963 إلى غاية الدستور الحالي الصادر في 28 نوفمبر 1996، و الذي سنركز عليه، و ذلك باعتباره أولا معـــدل و مكمل لدستور 1989، و ثانيا لكونه موضوع أساسي لهذه الرسالة، و بالتالي نتناول في المطلب الأول حالتي الحصار و الطواريء، أما في المطلب الثاني فنتناول الحالة الإستثنائية و نتعرض لحالة الحصار في المطلب الثالث.

---

[1]- دستور 1963.

المطلب الأول: حالتي الطواريء و الحصار

ليس من السهل تحديد التنظيم القانوني لحـــالتي الـــطوارىء و الحصار، و ليس من السهل تحديد شروط اعلانهما و إقرارهما و ليس من السهل أيضا تحقيق استتباب الوضع دون حدوث اختلال، و هذا باعتبار ان اسباب اعلان إحدى هاتين الحالتين غير محددة بدقة، حيث انها تستنذ لعبارة واسعة فضفاضة و غامضة و قابلة لكل التاويلات، و هي وضعية الضرورة الملحة، هذا من جهة و من جهة أخرى فان هدف إعلان إحدى هاتين الحالتين كذلك غير محدد، فما هو الغرض من اعلانهما ؟ و ما معنى استتباب الوضع الذي اخذه المشرع الدستوري كهدف اساسي ووحيد تعلن من اجله حالة الطوارىء أو حالة الحصار؟.

الفرع الأول: حالة الطواريء

بالرجوع الى التنظيم القانوني التاريخي لهاته الحالة في مختلف دساتير الجزائر، نجدها وردت في ظل الاحتلال الفرنسي و قبل استقلال الجزائر، بموجب قانون 03 افريل 1955 المعدل بقانون 07 اوت 1955 و بامر 15 جانفي 1960، وهذا القانون، جاء يضاف لحالة اخرى كانت سائدة في تلك الفترة و هي حالة الحصار[1] و يلاحظ ان هذه الحالة، التي تعتبر هي الاخرى غير عادية،و رغم ذلك لم توضح في نص المادة 59 من دستور 08 ديسمبر 1963، التي اكتفت باعطاء الرئيس صلاحية اتخاذ اجراءات استثنائية للحفاظ على الاستقلال و المؤسسات. اما المادة "119" من الدستور الجزائري الصادر بموجب الامر رقم:97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 فقد نصت على ما يلي: : في حالة الضرورة الملحة، يقرر رئيس الجمهورية في اجتماع لهيئات الحزب العليا و الحكومة، حالة الطوارىء او الحصار، و يتخذ كل الاجراءات اللازمة لاستتباب الوضع".

وفي المادة 86 من دستور 1989، فقد نصت على انه: "يقرر رئيس الجمهورية اذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارىء او الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الاعلى للامـــــــن ، و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري، و يتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، و لا يمكن تجديد حالة الطوارىء او الحصار الا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني."

---

[1] - مسعود شيهوب، مجلة حوليات، وحدة البحث، إفريقيا، العالم العربي، جامعة قسنطينة 1998، ص 34.

أما نص المادة "91" من التعديل الدستوري لسنة 1996 فقد اعاد نفس الصياغة الواردة في المادة "86" من دستور 1989 لكن اضاف ضمانة هامة تتعلق بتنظيم حالة الطوارىء.

الفقرة الأولى: التنظيم القانوني

كما تمت الاشارة اليه سابقا، فان التنظيم القانوني لحالة الطواريء في الجزائر، ورد اولا في حالة الضرورة الملحة كمبرر اساسي لاعلان حالة الطوارىء و يكون الغرض من اتخاذها هو تحقيق استتباب الوضع.

اما المادة 86، من دستور 1989، فقد أعادت صياغة نفس النص السابق، و اعتمدت نفس الاسباب هي "نظرية الضرورة الملحة" كما توخت نفس الهدف ، و هو تحقيق استتباب الوضع، ولكن الاختلاف الذي سنفصله فيما بعد هو ان المادة "86" حددت و قيدت حالة الطواريء بمدة معينة، كما اضافت هيئات أُخرى ألزم المؤسس الدستوري بضرورة استشارتها، كالمجلس الأعلى للأمن، المجلس الشعبي الوطني و المجلس الدستوري.

و قد وردت نفس الصياغة في التعديل الدستوري لسنة "1996" و لكن الاختلاف شكلي فقط، و هو في رقم المادة التي تحولت من "86" الى رقمي "91"و "92". و نتولى في الأجزاء التالية، تحديد مفهوم هذه الحالة و أسباب و شروط اللجوء إليها، و الغرض الذي وضعت من اجله.

أولا: ما هية حالة الطوارىء

في السابق كانت حالة الطوارىء تُعرف بحالة الاحكام العرفية، و هي واحدة من الصلاحيات غير العادية، التي تمنح للسلطة التنفيذية اختصاصات واسعة، تحد من حقوق و حريات اللأفراد، و هذا لكون القانون الذي ينظم حالة الطوارىء، هو قانون خاص يمكنه تقييد حريات الأشخاص، سواء في التجمع، او في التظاهر، او في المرور بمناطق معينة... كما يسمح باعتقال الأفراد، و حتى تفتيشهم، دون الالتزام بالاجراءات المنصوص عليها في القوانين العادية " كقانون الاجراءات الجزائية..." .

لكن استعمال هذه الصلاحية الخطيرة، من شأنه ان يوسع من سلطات الرئيس الى درجة كبيرة قد تمس بحقوق و حريات الأفراد، لذلك قيّدها بمدة معينة، و إن كان هذا القيد غير كاف و سنبين ذلك فيما بعد عند تقييم أهمية تعديل المادة المتعلقة بحالة الطوارىء.

و بخصوص مفهوم هذه الحالة، نورد التعريف التالي الذي اعتمده محمد فتوح محمدعثمان[1]، حيث عرف حالة الطوارىء بانها نظام قانوني، يتقرر بمقتضى قوانين دستورية، حماية للمصالح الوطنية، و لا يُلجأ إليه إلا بصفة استثنائية و مؤقتة، لمواجهة حالات طارئة، لا تتلاءم و القوانين العادية. و من هذا التعريف يمكننا استخراج العناصر التالية:

- انها عبارة عن نظام قانوني استثنائي مؤقت.
- ان هذا النظام القانوني يتقرر بمقتضى الدستور.
- ان سبب اللجوء الى هذا النظام القانوني هو وجود حالات طارئة أي مخاطر غير عادية.
- ان هذه المخاطر لا يمكن مواجهتها بالقواعد القانونية العادية. و تتم مجابهتها بوضع تشريع يختلف عن التشريع العادي و ذلك بإعادة تنظيم السلطات[2].
- ان محل الخطر و موضوعه قد يكون الدولة، أو مؤسساتها او استقلالها او امنها، نتيجة و جود حرب او عدوان خارجي او اضطرابات داخلية او حتى كوارث طبيعية قد تتحول الى اضطرابات سياسية (مثل ما حدث في تايوان....). و ذلك باعتبار ان الأوضاع الاقتصادية لها تاثير على الأوضاع السياسية.
- ان الغرض من اعلان هذه الحالة، هو الحفاظ على كيان الدولة، و حماية المصالح الحيوية لها... .

ثانيا: طرق تنظيم صلاحيات رئيس الجمهورية في اقرار حالة الطوارىء

بالرجوع لاحكام المادتين على التوالي "119" من دستور 1976 و 86 من دستور 1989 نجد ان اختصاص إقرار حالة الطوارىء، يعود لرئيس الجمهورية وحده، بينما أضاف

---

[1]- محمد فتوح محمد عثمان "رئيس الدولة في النظام الفدرالي"، الهيئة المصرية للكتاب 1977 ص 192.

[2] PAUL LEROY . L'ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET LES CRISES, L.G.D.J. PARIS. 1966 - P 28.

التعديل الدستوري لسنة 1996 في مادته رقم 92 ضمانة هامة للحقوق و الحريات وهي تنظيم حالة الطوارىء، بموجب قانون عضوي. و بالطبع فهذا الاختصاص يسند للسلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان.

اذن يلاحظ ان المؤسس الدستوري الجزائري خول سلطة إقرار حالة الطوارىء لرئيس الجمهورية، حيث يمكنه إعلان هذه الحالة غير العادية بالاعتماد على السلطة التقديرية المخولة له، في تقييم و تقدير وضعية الضرورة الملحة التي تتطلبها معالجة الوضع الأمني، أي بعبارةاخرى فان الدستور منح لرئيس الجمهورية سلطات واسعة لتقدير ما شاء من وقائع و أحداث، و تكييفها على انها ضرورة ملحة، تستدعي اللجوء الى احكام المادة 91 من دستور 1996.

اذن فهذه الطريقة، تعتبر أسلوبا هاما لتنظيم حالة الطوارىء عند نشوب أزمات، كما توجد طريقة ثانية لمعالجة هذه الاوضاع الاستثنائية و تتمثل في اصدار تشريعات سابقة على نشوء الازمات، و لا تتأثر بالظروف الاستثنائية، و بالتالي لا تؤدي الى التعسف او المساس بالحـــقـــوق و الحريات، و هذا باعتبار أنها موضوعة سلفا، دون ان تكون موجهة مباشرة ضد شخص ما أو ضد حادث ما، فهي مقررة سلفا و لا تنتظر حدوث الأزمات لاعدادها، بل يرى المشرع الدستوري، انه ليس من الحكمة تقرير هذه الاختصاصات في وقت الأزمات، و مثال ذلك الفقرة الثامنة من المادة الأولى في دستور الولايات المتحدة الامريكية التي نصت على ما يلي: " وللكونغرس سلطة وضع جميع القوانين التي تكون ضرورية و مناسبة للقيام بتنفيذ سلطات الكونغرس، و جميع السلطات الأخرى المخولة بواسطة هذا الدستور". حيث نجد هذه المادة، تسمح للكونغرس الأمريكي بإعداد و إصدار تشريعات عادية لتنظيم صلاحيات الرئيس الامريكي بصفة الية عند حدوث حالة طواريء، بحيث ان هذه القوانين تكون معدة سلفا و بصفة دائمة و جاهزة، و لا يبقى ينتظر الظروف الاستثنائية لإعلان حالة الطواريء

و من اهم الامثلة على هذه التشريعات، القانون رقم 5298 الصادر في 1862 و الذي أصدره الكونغرس مسبقا، و منح فيه لرئيس الجمهورية سلطة استعمال القوة العسكرية عند عدم كفاية القوانين العادية في مواجهة حركة العصـــيان و التـــمـــرد و المؤامرات و التجمهرات ضد الحكومة [1].

---

[1] - محمد فتوح محمد عثمان نفس المرجع السابق ص 198.

كذلك القانون رقم 125 الصادر في 1778 و الذي يعطي للرئيس الأمريكي، حق استعمال القوة العسكرية، و لكن بشرط أن يصدر القانون من الكونغرس، و لقد طبق هذين القانونين الرئيس الأمريكي" THOMAS JEFFERSON " في 1806، و وضعهما موضع التنفيذ لمواجهة المؤامرات التي حدثت في ذلك الوقت، كما استعملهما الرئيس الأمريكي ABRAHAM LINCOLN" في 30 ماي 1861 لمواجهة الاضطرابات التي حدثت في بعض الولايات الأمريكية (2)[1].

ثم صدرت عدة تشريعات سابقة لحالة الطوارىء في ميادين مختلفة مثل القانون رقم 02 الصادر في 02 فبراير 1977، و المتعلق بالغاز الطبيعي و قوانين لمواجهة التضخم و هي قوانين استثنائية غير عادية، صدرت مسبقا في 1977 لمواجهة هذه الاوضاع الاقتصادية الخطيرة، التي قد تؤثر على الاوضاع الامنية في البلاد، اذن فهناك طريقتين لتنظيم حالة الطوارىء.

1- التشريعات الموالية للظروف الاستثنائية و التي تتطلب إعلان حالة الطوارىء:

و تعني وضع و سن قوانين مباشرة عند نشوب الازمات، و اخذ ت بها .عدة دول مثل: البرتغال، الاتحاد السوفياتي، الصين، الاردن، جنوب افريقيا و حتى الولايات المتحدة الامريكية، التي نصت فيها الفقرة الثالثة من المادة الثانية على ما يلي:"على الرئيس، من وقت لآخر إبلا غ الكونغرس بالمعلومات عن حالة الاتحاد و يقدم له من اجل الدراسة توصيات بتلك الاجراءات التي يعتقد بضروريتها و ملاءمتها"، و تطبيقا لهذه المادة، فان الرئيس لا يستطيع اعلان حالة الطواريء دون ترخيص من الكونغرس كما ان هذا الاخير لا يستطيع إصدار قوانين مسبقة قبل حدوث ازمات و ظروف استثنائية و مثال ذلك: انه خلال الحرب العالمية الثانية، لم تعلن حالة الطوارىء الا بعد موافقة الكونغرس، هذا الاخير الذي قام باصدار قانون سلطات الحرب الاولى في: 18 ديسمبر 1941 بعد نداء الرئيس روزفلت بضرورة الترخيص بإعلان حالة الطوارىء، و إصدار قانون ينظم تلك الأوضاع الخطيرة التي عرفها العالم خلال الحرب العالمية الثانية.

---

[1]- محمد فتوح عثمان نفس المرجع السابق ص 199/198.

2- التشريعات المسبقة على حالة الطوارىء:

و هي كما أسلفت القول، عبارة عن قوانين، يتم اعدادها مسبقا قبل حدوث الظروف الاستثنائية، ثم تطبق عند الضرورة، أي عند حدوث الوقائع و الاحداث المطابقة و المناسبة لها و اخذت بها عدة دول مثل: امريكا، الصين، فرنسا، لبنان.......الخ

و يبدو ان الطريقة الثانية مهمة، و من الحكمة الأخذ بها في الدستور الجزائري، و هذا لكونها تعد مسبقا دون خلفيات حول الأغراض التي أُعدت من اجلها و لا تتاثر بالظروف و الوقائع التي تحدث، و التي قد تجعلها وقتية، و مرتبطة بتلك الحوادث بينما في حالة اعدادها مسبقا فانها لا تتاثر بالحوادث الوقتية بل يكون غرضها عاما، يهدف الى حماية مؤسسات الدولة و امنها وضمان استمرارها، و دون التأثر بالاوضاع أو بالاشخاص مما يجعلها اكثر حماية لحقوق و حريات الافراد، و لمؤسسات الدولة ذاتها.

كما يبدو انه من الحكمة اكثر و انفع هو المزج بين الاسلوبين في الدستور الجزائري، حيث يتم الاخذ في جوانب بالتشريع الحالي الذي يسمح باعداد قانون، شرط حدوث اوضاع و ظروف تتطلب اعداد هذا القانون و اقرار حالة الطوارىء، أي ان حالة الطوارىء لا تعلن مسبقا، كما لا يتم اعداد قانون الطوارىء مسبقا الا اذا توفرت مبررات ذلك.

بينما تضاف لها الطريقة الثانية المذكورة اعلاه، و هي اعداد قوانين جاهزة مسبقا في مواضيع مهمة و استراتيجية تتعلق بالمصالح الحيوية للدولة (كالتضخم، الاضراب، العصيان المدني، التمرد، الاحتلال و العدوان.....) و يتم تطبيقها بسهولة بمجرد توفر الشروط و المبررات اللازمة لتجسيدها في الميدان من قبل السلطة التنفيذية.

الفقرة الثانية: المبررات

من خلال تحليل نص المادة 119 من دستور 1976 [1]، و المادة 86 من دستور 1989 و كذلك المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 1996[2] ، نجد انها تعتمد على مبرر اساسي الا

---

[1] - محمد فتوح عثمان نفس المرجع السابق ص 199/198.

[2]- المادة: 86 من دستور سنة 1989، و حلت محلها المادة 91 من دستور سنة 1996

و هو (الضرورة الملحة) ، و لكن قبل التطرق لهذه الحالة نحاول الاجابة على التساؤل المتعلق بالاسباب التي جعلت اقرار حالة الطوارىء من صلاحيات السلطة التنفيذية.

أ- اسباب منح رئيس الجمهورية صلاحية اقرار حالة الطوارىء

ان كل دولة من دول العالم، لا بد و أن تتعرض في حياتها الاقتصادية و الامنية و السياسية...لظروف تحدث خلل في توازنها و بالطبع، فإن الهيئة الأكثر قدرة على ضمان استمرار مؤسسات الدولة هو رئيس الدولة، هذا الأخير الذي يعتبر المسؤول الأول على البلاد، و المشرف على السلطات الثلاث، و يتولى الجانب الأمني باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة، و بالتالي فمن الطبيعي ان تسند له مهمة مواجهة الظروف الإستثنائية، و الحفاظ على النظام و الأمن العموميين، و لكن لكي يتمكن من أداء مهامه هـــذه باقتدار و كفاءة، فلا بد من منحه سلطات واسعة، تفوق تلك التي يمارسها في الظروف العادية، و هذا لغرض اتخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، و عودة الأمور الى مجاريها الطبيعية، و ذلك باعتبار ان السيطرة على اوضاع غير عادية لا يمكن ان يتم بأساليب عادية و قوانين لم تشرع لمواجهتها.

إن رئيس الجمهورية في ممارسته للصلاحيات غير العادية (حالة الطوارىء)، يصبح ينظر بمنظار حماية الدولة و ضمان استمرارها، دون اعتبارات حزبية التي عادة ما تتحكم في مناقشات البرلمان، و بالتالي لا يلزم بالضرورة عرض الحالة على البرلمان بحيث يتم الإكتفاء باستشارة رئيسي غرفتي البرلمان، أما صلاحية إعلانها و إقرارها فتعود لرئيس الجمهورية و هذا بالطبع مع فرض رقابة تمارسها عدة هيئات أهمها: السلطة القضائية [1].

ب - دوافع اللجوء لحالة الطوارىء

بالرجوع لنص المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 1996 نجدها تستند الى مبرر الضرورة الملحة التي تعتبر الدافع الاساسي لاعلان حالة الطوارىء، لكن التساؤل مطروح حول ماهية هذا الدافع و هو حالة الضرورة التي على اساسها يمكن لرئيس الجمهورية ممارسة اختصاص ثاني و هو إعلان حالة الطوارىء ؟ كما يطرح تساؤل اخر حول الغرض و الغاية من اعلانها؟.

---

[1]- د محمد فتوح محمد عثمان نفس المرجع السابق ص 202

ان الاجابة على كلا السؤالين يدفعنا إلى عرض الشروط الموضوعية و الشكلية التي تصنف الى صنفين:

شروط موضوعية و تشمل :

- دافع و مبرر الضرورة الملحة الذي يبرر و يجعل اللجوء لحالة الطوارىء امرا مقبولا و مشروعا بنص الدستور، رغم امكانية تقييد حقوق و حريات المواطنين.

- يكون الغرض و الهدف من اعلان حالة الطوارىء هو تحقيق استتباب الوضع، و لا تستعمل لاغراض اخرى و الا اعتبر انحرافا في استعمال السلطة و بالتالي، فهذا الغرض، يعتبر ضمانة هامة، تحمي المواطنين و تمنع من الخروج عن الغرض الذي وضعت لاجله حالة الطوارىء.

- عجز وسائل القانون العادي الاخرى عن مواجهة تلك الأوضاع.

أما بخصوص القيود الشكلية فتتمثل في:

- استشارة كلا من رؤساء المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و الحكومة و المجلس الدستوري و كذلك اجتماع المجلس الأعلى للأمن[1] ، و التي تحقق اشتراك هذه الشخصيات في مواجهة الوضع الإستثنائي.

- تعيين مدة معينة لحالة الطوارىء، و تنظيمها بنص تشريعي و هذا من شانه تحقيق رقابة ممثلي الشعب على احدى الوسائل الأساسية التي يستخدمها الرئيس لاعادة الوضع الى مجراه الطبيعي.

و يمكن تفصيل ذلك وفقا للعناصر التالية:

أولا: الشروط الشكلية : محدودة

ان استشارة الشخصيات الرسمية المذكورة في المادة 91 من دستور 1996 شرط إلزامي يجب احترامه قبل إقرار حالة الطوارىء و إلاّ اعتبرت الاجراءات فاسدة و باطلة و اصبحت حالة الطوارىء غير شرعية، و تتمثل هذه الهيئات و فقا للترتيب الوارد في المادة 91 فيما يلي:

---

[1] - في دستور 1996 فإن المؤسس الدستوري الجزائري أضاف الشرط الشكلي، المتعلق باستشارة رئيس الجمهورية لرئيس مجلس الأمة، عند إعلان حالة الطواريء. و هذا بمقتضى نص المادة 96 ، نظرا لأخذه بنظام الثنائية البلمانية ، أما في دستور 1989 فإن المادة 86، اكتفت باشتراط استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني فقط.

1- اجتماع المجلس الاعلى للامن:

ان مهمة تقديم الأراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، خولها التعديل الدستوري لسنة 1996 بموجب المادة 173 منه، إلى رئيس المجلس الأعلى للأمن، فقرار الرئيس المتعلق بحالة الطوارىء، يتوقف إلى حد بعيد على التقارير التي يقدمها له المجلس الاعلى للأمن، لذلك فان المشرع الدستوري وفق في تقييد سلطة الرئيس في اعلان هذه الحالة، بضرورة انتظار اجتماع المجلس الاعلى للامن، بحيث ان معرفة درجة خطورة الاوضاع، و تحديد الوسيلة المناسبة لمواجهتها تعود الى الهيئة المكلفة بتسيير الوضع الامني، و هي المجلس الاعلى للامن، و ان كان الرئيس يكتفي باستشارة هذه الهيئة دون ان يكون ملزما بتطبيقها، فقط يتحتم على الرئيس مراعاة الاجراء الشكلي المتمثل في ضرورة مراعاة اجتماع هذه الهيئة الأمنية، قبل اعلان حالة الطوارىء، باعتبار ان الجهاز الأمني مختص عمليا في قضايا الأمن و الدفاع، كما ان أراء أعضاء مفيدة، لكونها تصدر عن مختصين،كرئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس الحكومة ووزراء الخارجية و الداخلية و العدل و الاقتصاد و رئيس اركان الجيش الوطني الشعبي، أي تشمل أراء وزارات السيادة و ممثلي الشعب بالاضافة إلى هيئة الجيش الوطني الشعبي[1].

2- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني:

لا يمكن اتخاذ إجراء استثنائي غير عادي في غياب رأي الهيئة الممثلة للشعب المتمثلة، في غرفتي البرلمان او على الاقل اخذ رأي رئيس هذه الهيئة التي تتولى سلطة التشريع و إعطاء المشرع الدستوري حق التشريع العادي الذي هو اختصاصها الاصلي المعروف، كما خولها حتى حق تنظيم حالة الطوارىء، في الظروف غير العادية، ثم ان الاخذ برأي المسؤول الأول عن المجلس الشعبي الوطني أو على الاقل، طلب رأيه يعني إقرار من المشرع الدستوري للمكانة التي تحتلها هذه الهيئة في مراقبة عمل السلطة التنفيذية، بل و مشاركتها عن طريق ابداء الرأي في كيفية التصدي للظروف الاستثنائية خاصة و ان العديد من مواد الدستور (122 ...)[2] ، خصصت للبرلمان ميادين هامة ترتبط بحقوق و حريات الافراد، و يمكنه التشريع فيها لغرض حمايتها بل له

---

[1]- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين امليلة 1990 ص 272/271.

[2]- المادة 122 من دستور سنة 1996.

حق للتشريع حتى في مجال الامن الوطني (المادة 123)[1] ، و له حق الرقابة على اعمال الحكومة و تمثيل الشعب (المواد 99، 100)[2]، صحيح ان مهمة اقرار حالة الطوارىء من اختصاص المسؤول الاول عن ضمان السير العادي لمؤسسات البلاد و المسؤول عن فرض استتباب الامن و استقرار الاوضاع لكن تقرير مدى خطورة هذه الاوضاع و مدى خطورة الاجراء الذي سيتخذه (حالة الطوارىء) و كذلك خطورة النتائج المترتبة عنه خاصة في مجال حماية حقوق و حريات الافراد يجعل استشارة ممثلي الشعب عن طريق رئيسهم اكثر من ضرورية، فليس من المنطقي تغييب الهيئة المكلفة باعداد القانون و المكلفة بتمثيل الشعب و حماية حقوقه و حرياته و اكثر من هذا فانها تمارس دور لا يستهان به في مراقبة قرارات و اعمال تصدر من السلطة التنفيذية، فكيف يعقل ان يغفل راي رئيس المجلس الشعبي الوطني و هو المؤلف من احزاب سياسية عديدة ممثلة لكافة فئات الشعب. مما قد يؤثر على السير الحسن لعملية اعلان الطوارىء و مواجهة مخاطر تهدد الجميع..

3- استشارة رئيس مجلس الامة:

ان مجلس الامة يعتبر هيئة جديدة تم استحداثها بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996، بحيث انتقل النظام الدستوري الجزائري من الاحادية البرلمانية الى نظام الثنائية البرلمانية. لظروف و احداث مرت بها الجزائر منذ 1991 و قد نصت المادة 91[3] على إلزامية استشارة رئيس مجلس الامة من قبل رئيس الجمهورية قبل اعلان حالة الطوارىء، و بالطبع فان اراء رئيس مجلس الامة غير ملزمة لرئيس الجمهورية، الذي تبقى له الحرية الكاملة في الاخذ او عدم الاخذ بها، المهم يلزم على الاقل باعلام رئيس الغرفة الثانية، بما سيتخذه من إجراءات غير عادية اقتضتها الضرورة و التي قد تؤدي الى المساس حتى بحقوق و حريات الافراد، لأن نتائج القرار قد تكون و خيمة على الجميع، و إذا اشترك فيها الجميع فإن المسؤولية تكون جماعية، اما في حالة انفراد الرئيس بها، دون اشتراك الشخصيات الرسمية الممثلة للشعب، فان النتائج بالطبع تتحمل عبئها الجهة

---

[1]- المادة 123 من نفس الدستور.

[2]- المادتين 99، 100 من دستور سنة 1996.

[3] - المادة 91 من دستور سنة 1996: يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة، حالة الطواريء أو الحصار... بعد استشارة رئيس مجلس الأمة...

المعلنة لها، و لا يخفى على أحد المكانة التي يتمتع بها رئيس مجلس الامة في النظام السياسي الجزائري، باعتباره الرجل الثاني بعد رئيس الدولة بحيث يمكنه استخلافه في حالة حدوث مانع لرئيس الدولة (مرض خطير و مزمن) أو في حالة استقالته ووفاته فإن مهمة الإشراف على جميع السلطات في أخطر الأوضاع، اسند لرئيس مجلس الأمة (المواد 89/88)[1]، الذي يصبح هو رئيس الدولة، و بالتالي لا يمكن إغفال رأي رئيس الغرفة الثانية الذي يعتبر رئيس الدولة، المنتظر في اية لحظة يتعرض فيها رئيس الجمهورية لموانع صحية او قانونية....و بالتالي فرئيس الجمهورية مقيَّد باستشارة الشخصية الثانية في البلاد الممثلة في رئيس مجلس الامة.

4- استشارة رئيس الحكومة:

من القيود الواردة على حق رئيس الجمهورية في اعلان حالة الطوارىء، نجد القيد المتعلق بطلب رأي رئيس الحكومة الذي يعتبر الشخصية الرسمية، الأكثر دراية بأوضاع البلاد في مختلف المجالات السياسية و الاقتصادية و الأمنية، بدرجة كبيـــرة،كما ان مدى نجاح رئيس الجمهورية في تحقيق استتباب الوضع يتوقف على مدى كفاءة و قدرة رئيس الحكومة على تجسيد هذه الإجراءات غير المألوفة في الميدان، و بالتالي فمن المهم جدا ايجاد تنسيق كبير بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة المكلف بفرض و انجاح برنامج الرئيس في الظروف العادية، و بتطبيق و تنفيذ الإجراءات الإستثنائية في أوقات الأزمة.

إن رأي رئيس الحكومة لا يستهان به سواء قبل إعلان حالة الطوارىء أو بعدها، باعتباره يجسد العين البصيرة التي يرى بها رئيس الدولة واقع البلاد و أوضاعها في مختلف المجالات، و هذا سواء قبل اعلان حالة الطوارىء أو بعد إعلانها و لا يخفى على أحد مدى نجاح المؤسس الدستوري في اشتراط طلب رأي رئيس الحكومة بموجب احكام المادة 91، بحيث ان النظام السياسي الجزائري اصبح يعطي مكانة كبيرة لرئيس الحكومة، بعدما دخلت البلاد حالة التعددية السياسية و التي يجب ان يُراعى فيها، تعيين الرئيس من الاغلبية البرلمانية لأن هذا الأمر له فوائد جمة في استقرار البلاد سواء أثناء الظروف العادية أو عند حدوث ظروف غير مألوفة.

---

[1] - المادة 88 : إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس ... يتولى رئاسة الدولة بالنيابة لمدة أقصاها 45 يوما رئيس مجلس الأمة. و كذلك المادة 89، التي تتكلم على شغور منصب الرئيس أثناء الدور الثاني من الإنتخابات.

5- استشارة رئيس المجلس الدستوري:

ان المادة 91 من دستور1996، تقيِّد رئيس الجمهورية و تلزمه بضرورة طلب رأي رئيس المجلس الدستوري، بحيث ان حالة الطوارىء لا تطبق إذا لم يستشار رئيس المجلس الدستوري، و كل إجراء يتخذ من قبل رئيس الجمهورية، يكون غير شرعي، إذا لم يحترم فيه الإجراء المتعلق بإعلام رئيس المجلس الدستوري حول ما سيتخذ من إجراءات غير عادية، تتمثل في إعلان حالة الطوارىء، بحيث ان رأي رئيس المجلس الدستوري يعتبر من الإجراءات الإستشارية الإلزامية، و التي توجب اتباعها و القيام بها من رئيس الجمهورية، دون ان يلزم بالأخذ بنتائجها، بحيث يبقى لرئيس الدولة كامل الحرية في الأخذ بمضمون الإستشارة او عدم الأخذ بها حتى و لو كانت هذه الاستشارة تتضمن معارضة رئيس المجلس الدستوري لإعلان حالة الطوارىء، و هذا لكون رئيس الجمهورية ملزم بطلب الرأي و غير ملزم، بالتقييد بمضمونه، و لهذا توصل أحد المختصين المشهورين في القانون الدستوري بالجزائر إلى القول بأن هذه الاستشارة مجرد استشارة لإعلام هذه الهيئة لا أكثر و لا أقل [1].

غير انه من المفيد ان يكون رأي رئيس المجلس الدستوري مؤيدا لإعلان الحالة الإستثنائية، و مطبقا لقرار رئيس الجمهورية حتى و لو كان رأي رئيس المجلس غير إلزامي، و هذا يرجع للدور الذي يلعبه المجلس في مجال الرقابة على دستورية القوانين بحيث ان تأييده لرئيس الجمهورية، في شأن اتخاذ إجراءات غير عادية معناه الضمني هو شرعية و دستورية هذه الإجراءات، و أيضا اعتراف أعلى هيئة مختصة في الرقابة على دستورية القوانين، بأن وضع البلاد وصل الى درجة خطيرة لا يمكن مواجهتها بوسائل القانون العادي التي اصبحت عاجزة، و لا مناص من اللجوء إلى السلطات الاستثنائية، لغرض استتباب الوضع.

إن طلب رئيس الجمهورية لرأي المسؤول الأول لأعلى هيئة دستورية تتولى مهام الرقابة و التحقيق في تطابق العمل التشريعي و التنفيذي ، يعني الحصول على تدعيم معنوي و قانوني في نفس الوقت حول شرعية التصرفات الاستثنائية التي يتخذها رئيس الجمهورية، كما ان الرأي الذي يقدمه رئيس المجلس الدستوري، يعتبر رأي مقدم من رئيس أعلى مؤسسة دستورية في البلاد، و ايضا يعتبر رأي مقدم من الرئيس الأول للبلاد عند حدوث عجز في سلطات البلاد

---

[1]- شريط الأمين، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة قسنطينة.1991.

و شغور في رئاسة الجمهورية و في رئاسة مجلس الأمة، بحيث ان تسيير البلاد عند حصول شغور نهائي لرئاسة الجمهورية، و عند حصول مانع لرئيس مجلس الأمة يتولاها رئيس المجلس الدستوري الذي يصبح يضطلع بمهام رئيس الدولة في احلك الظروف[1].

و الواقع ان رئيس الجمهورية يسهل عليه اتخاذ الإجراءات الإستثنائية و اللجوء للمادة 91، إذا ما تحصل على استشارات و أراء مؤيِّدة له من مؤسسة المجلس الأعلى للأمن، رؤساء: المجلس الشعبي الوطني ، مجلس الامة، الحكومة و المجلس الدستوري، كما يمكنه بناء على هذه الأراء التقييمية لواقع البلاد، من تحديد المدة الزمنية اللازمة للتحكم في الوضع و استرجاع الأمن و الإستقرار لمؤسسات البلاد، غير انه في حالة كون هذه الأراء جاءت غير مؤيدة لغرض حالة الطوارىء، فإنه يعسر على الرئيس اتخاذ قرار معاكس لكل هاته المؤسسات، بحيث ان نتائج هذا القرار قد تكون و خيمة من جميع الجوانب الدستورية، و السياسية و القانونية و حتى الأمنية، بالرغم من أن نص المادة 91، من التعديل الدستوري لسنة 1996، صريح جدا، بحيث خول السلطة التقديرية الكاملة لرئيس الجمهورية لكي يقرر إحدى الحالتين إما الاستمرار في مواجهة الأوضاع الخطيرة، باستعمال قواعد القانون العادي أو اللجوء لفرض النظام القانوني الإستثنائي الذي يمنحه فرصة تجميع السلطات و تركيزها في يده، شرط احترام الإجراء الشكلي المطلوب مسبقا، و هو أخذ أراء الشخصيات الرسمية المذكورة آنفا، دون الإلتزام بمضمونها، فهو الأدرى في النهاية بواقع البلاد، و بالطريقة المثلى لإعادة استتاب الوضع، كما انه يوجد في أفضل موقع يمكنه من تحديد المدة الزمنية اللازمة لتحقيق غرض تهدئة الأوضاع، أما إذا لم يتحقق هذا الغرض، خلال المدة المحددة في إجراء الرئيس، فان هذا الاخير يصبح ملزما بالحصول على ترخيص و موافقة صريحة من السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا، و هذا طبقا لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة 91، التي تلتزمه في حالة محدودة تمديد حالة الطوارىء ليس بسماع الأراء الشكلية فقط للشخصيات المذكورة في المادة 91، و إنما يلزم بأخذ نتائج أراء و مناقشات غرفتي البرلمان، الذين يتوقف على مداولتهما، إما تمديد حالة الطوارىء أو إنهاءها، و لكن التساؤل يطرح حول سبب انفراد رئيس الجمهورية بصلاحية إعلان حالة الطوارىء، دون غيره، و انفراد أيضا بتحديد مدتها الزمنية في المرحلة الاولى، لكن يقيد بموافقة البرلمان في حالة رغبته في تمديدها.

---

[1] - المادة 88، فقرة 04 من دستور 1996.

ان حالة الطوارىء تعتبر إجراء غير عادي يدخل في إطار النظام القانوني الإستثنائي، و هذا الإجراء يعتبر من أعمال السيادة[1]، التي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري المتمثل في مجلس الدولة، و لا كذلك لرقابة المجلس الدستوري، باعتبار ان قرار إعلان حالة الطوارىء هو قرار تنظيمي و لكن الرقابة على هذه القرارات تكون فقط في الجانب الشكلي الإجرائي، أي عند عدم طلب أراء الشخصيات الرسمية. اما مضمون الاجراء فلا يخضع للرقابة و هذا لحالة الضرورة التي رخصت اللجوء له، لكونه أصبح ضروريا للحفاظ على استقرار الوضع و المؤسسات، فينبغي اذن التمييز بين حق إعلان حالة الطوارىء، الذي هو من اختصاص الرئيس، و بين الإجراءات الشكلية المطلوبة في القرار، و الذي يخضع فيه لرقابة القضاء الإداري، أما بشأن تقييد سلطة الرئيس بعد انتهاء مدة حالة الطوارىء و محاولته تمديدها بضرورة موافقة البرلمان، فهذا أمر طبيعي جدا، وقد وفق المشرع الجزائري عندما أضاف إلى المادة 91 من دستور 1996، فقرة تتضمن شرط واقف يتعلق بعدم جواز تمديد حالة الطوارىء إلا إذا وافقت السلطة التشريعية على ذلك، و هذا ربما يرجع إلى رغبة المؤسس الدستوري في إشتراك ممثلي الشعب في تسيير هذه الأوضاع الإستثنائية، حتى لا تتفرد السلطة التنفيذية لمدة طويلة، بفرض إجراءات غير عادية، قد تمس بحقوق و حريات الأفراد.

و بالتالي فمساهمة البرلمان بغرفتيه في إبداء الرأي الإلزامي حول تمديد أو إنهاء حالة الطوارىء له مدلول قانوني، يتمثل في ضمان توفير الحماية القانونية اللازمة لحريات الافراد و حقوقهم. و من جهة اخرى فان ترك السلطة التنفيذية تمدد حالة الطوارىء، بدون قيود و بدون حدود قد يجعلها تتعسف في هذا الحق، بحيث يتخذه الرئيس كذريعة للإستمرار في تطبيق النظام القانوني الإستثنائي، و المعروف عن هذا الأخير انه يتميز بصفة التأقيت و عدم الدوام بحيث ان إجراءاته مؤقتة، و غير عادية و إذا تم ترك استعمال هذا الحق في كل الأوقات و بدون حدود أو بدون فترة زمنية محددة، و بدون مشاركة ممثلي الشعب، فهذا يعني انه يتحول الى أصل و يحل محل النظام القانوني العادي و بالتالي يفقد صفة الإستثنائية، و تصبح قواعده هي

---

[1] - ينظر الفقه الفرنسي إلى المادة 16 من دستور 1958، على أنها بمثابة نص تأسيسي لنظرية الظروف الإستثنائية، و يعتبر قرار اللجوء للسلطات الإستثنائية بأنه من أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة قضاء الإلغاء،أي أن القضاء لا يبحث مدى توافر الشروط الدستورية لتطبيق المادة 16، و لا في مدى مشروعية الإجراءات، بل يمكنه فقط النظر في مدى احترام الإجراءات المتعلقة باستشارة الهيئات الرسمية (رئيس الحكومة، رئيس المجلس الدستوري...). مسعود شيهوب، المرجع السابق ص 35.

الأساس بينما قواعد القانون العادي تتحول إلى استثناء، و هنا تدخل مرحلة الشرعية او عدم الشرعية لأن استمرار السلطة التنفيذية، في استخدام هذا الحق يؤدي بالضرورة إلى تقليص دور و مهام السلطة التشريعية، و بالتالي المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، لذلك فان إعطاء و ربط حق تمديد حالة الطوارىء بموافقة البرلمان مهم جدًا، و يعبر عن تحوُّل ديمقراطي ملحوظ في النظام السياسي الجزائري.

أما بشأن الغاية من استخدام حالة الطوارىء و اتخاذ التدابير اللازمة، فقد تم ربطها بتحقيق استتباب الوضع، ذلك أن مضمون المواد الدستورية[1]، صريح في شأن الغرض من اقرار حالة الطوارىء، بحيث يتمثل الهدف من إعلانها في استتباب الوضع و إعادة الأمن و الطمانينة للجميع، و بعبارة أخرى توفير الامن و السلام و الهدوء و الحفاظ على استمرار مؤسسات الدولة، و السؤال الذي يُطرح، فإنه يتعلق بماهية و مضمون الاجراءات و التدابير اللازمة التي يتخدها رئيس الجمهورية عند إعلان حالة الطوارىء، فما هي هذه التدابير ؟

الواقع ان المؤسس الدستوري أورد عبارة عامة و واسعة تتمثل في التدابير و الإجراءات، دون ان يحدد طبيعتها و مضمونها، و لمعرفة ذلك فإننا سنحاول تفصيلها في الجانب التطبيقي المتعلق بمرسوم حالة الطوارىء الصادر في 1992[2] ، الذي حدد صلاحيات و إجراءات تتضمن إمكانية وضع الاشخاص تحت الاقامة الجبرية و منع التجمعات و المظاهرات ....

أما بشأن الغرض من اعلان حالة الطوارىء و المتمثل في تحقيق استتباب الوضع، فإن المؤسس الدستوري كذلك لم يوضح مفهوم هذا المصطلح، و لمعرفة ذلك لا بد من الرجوع إلى مرسوم حالة الطوارىء لسنة 1992، و الذي نص في المادة 02 منه[3]، و بصراحة على ان الهدف والغرض من إعلان هذه الحالة هواستتباب النظام، و ضمان الأمن للأشخاص و الممتلكات و تأمين السير الحسن للمصالح العمومية،

---

[1]- المادة 119 من دستور سنة 1976، المادة 80 من دستور 1989 و المادة 91 من دستور 1996.

[2]- المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 09 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطواريء.

[3]- تنص المادة 2 من المرسوم الرئاسي المذكور أعلاه : تهدف حالة الطواريء إلى استتباب النظام و ضمان الأمن للأشخاص و الممتلكات و تأمين السير الحسن للمصالح العمومية.

و بالتالي فلا يمكن استخدام حالة الطوارىء لأغراض أخرى و يجب ان يرتبط هدفها و ينتهي بمجرد استتباب الوضع و عودة النظام العام، و استقرار عمل المؤسسات.

ثانيا: الشروط الموضوعية : تدعيم معتبر

إن أهم شرط يدفع لإعلان حالة الطوارىء هو ما ذكرته المادة 91، من التعديل الدستوري لسنة 1996، و يتمثل في حالة الضرورة الملحة فاللجوء لأحكام المادة 91، و إعلان حالة الطوارىء ليس رغبة شخصية للرئيس بل وضعية اقتضتها الضرورة الملحة لتحقيق هدف وحيد و هو استتباب الوضع، بحيث ان الضرورة تصبح غير مجدية و غير مفيدة لإعلان حالة الطوارىء، و إذا ما تم التحكم في الوضع، و عادت المياه إلى مجراها الطبيعي، و نتناول هذا الشرط وفقا لما يلي:

1- الضرورة المـــلـــحـــــة

ان الضرورة الملحة تظهر في حالة عجز التشريع العادي السائد عن مواجهة الحوادث و الطوارىء، بحيث تظهر في ظل هذه الأوضاع نقائص على القانون الساري المفعول في الظروف العادية و عدم قدرته على مواجهة المستجدات و الأوضاع التي تتطلب معالجة خاصة، عن طريق توسيع صلاحيات الرئيس و ذلك باللجوء لاختصاصاته غير العادية التي يخولها له الدستور خلال فترة الأزمات.

اذن فالضرورة هي التي اقتضت اللجوء لحالة الطوارىء باعتبار ان رئيس الجمهورية لم يعد أمامه أي خيار لمواجهة الأوضاع المتردية[1]، و هو مضطر لاستخدام الوسيلة القانونية غير العادية التي خولتها له المادة 91، من دستور 1996 و هي إعلان حالة الطوارىء لكن هذه الحالة مقيدة بشرط هام و أساسي و هو وجود ضرورة ملحة لإعلانها، و يعتبر هذا الشرط ضمانة نسبية لحماية حقوق و حريات الأفراد، و ذلك لكون اللجوء لنص المادة 91 ، لا يتم إلا إذا عجزت وسائل القانون العادي عن التحكم في الأوضاع، هذا من جهة، و من جهة أخرى لابد من توفر شرط الضرورة الحقيقي، و ان لا يستخدم لتحقيق أغراض أخرى لم يتوخاها المشرع الدستوري في المادة 91، و هذه الاخيرة، تعتبر تطبيقا لنظرية الضرورة التي قام المشرع الجزائري بتقنينها في المادة السالفة الذكر، كما خُصصت لها المادة 119 في دستور 1976 التي نصت على

---

[1] - سعيد بو الشعير، نفس المرجع السابق، ص 270

صلاحية إعلان حالة الطوارىء من قبل رئيس الجمهورية، و ذلك في حالة الضرورة الملحة و نفس القواعد المعتمدة في دستور 1989 المادة 86، و كذلك دستور 1996 المادة 91، المذكورة اعلاه، و يلاحظ ان عنصر الضرورة الملحة يتميز بالغموض و عدم الدقة و القابلية لتأويله و إخضاعه لتفسيرات مختلفة، حيث يستطيع الرئيس اللجوء للمادة 91، لاتخاذ جميع التدابير دون تحديد لغرض تحقيق استتباب الوضع.

كما ان الموضوعات التي يستند اليها الرئيس لإعلان حالة الطوارىء غير واضحة، فهل ان الأوضاع المتعلقة بالتمرد و العصيان و الأعمال المسلحة و الزلزال، هي أوضاع إذَا حدثت تشكل ضرورة ملحة توجب مواجهتها باللجوء لأحكام المادة 91، من دستور 1996.

ان تفسير ذلك سنتناوله بشكل أفضل في المبحث المتعلق بتحليل النصوص المتعلقة بإعلان حالة الطوارىء التي مازالت سارية المفعول الى أيامنا هذه، على كل حال و مهما وُجدت انتقادات لمفهوم حالة الضرورة فان هذه الاخيرة تعتبر شرطا يقيد الرئيس في اللجوء إلى المادة 91، حيث لا يمكنه إعلان حالة الطوارىء دون وجود دواعي و أسباب حقيقية تبرر إعلانها، كما ان كل الإختصاصات غير العادية، تستند الى نظرية الضرورة التي تعتبر الأساس القانوني لها. و ما يمكن ان نخلص له، هو عدم جواز استخدام نظرية الضرورة للإنقلاب على المبادىء الأساسية للدستور، و على قواعده، فالضرورة الملحة تسمح فقط باتخاذ التدابير اللازمة و الكفيلة بإعادة الأوضاع إلى مجراها الطبيعي، و لكن ما هي هذه التدابير التي تتخذ لاستتباب الأوضاع ؟

2- التدابير اللازمة لاستتباب الوضع

تتمثل عادة التدابير الواجب اتخاذها لاستتباب الوضع في:

توسيع سلطات الضبط الاداري المخولة للولاة، و كذلك صلاحيات المحاكم العسكرية، و بالرجوع إلى النصوص التنظيمية الصادرة في هذا المجال، نجد المرسوم رقم 92-44 المؤرخ في: 09 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارىء، الذي نص على اتخاذ تدابير مختلفة (التسخير، تفتيشات، وضع اشخاص في مراكز الأمن، منع المظاهرات...) و كل هذا لغرض استتباب الوضع المتمثل في النظام العام و استقرار عمل المؤسسات، و هي نفس مبررات حالة الحصار.

3- عجز وسائل القانون العادي عن التحكم في الوضع

إن إعلان حالة الطوارىء لا يتم مباشرة دون التأكد من إمكانية مواجهة الأوضاع غير العادية بما هو متوفر من قواعد القانون العادي، هذه الأخيرة إذا كانت قادرة على مواجهة تلك الظروف، فإن شرط الضرورة الملحة ينعدم و يصبح استخدام حالة الطوارىء ضربا من التعسف و سوء تقدير الوقائع، و مهما يكن من أمر فالرئيس هو السلطة الوحيدة التي تختار الوسيلة الملائمة(الحالة الاستثنائية، الطوارىء، الحصار...) لتلك الظروف، بحيث ان صلاحية اتخاذ ما هو مناسب و ما هو ضروري من اجراءات لمواجهة تلك الاوضاع تعود لرئيس الجمهورية.

4- تحديد مدة معينة لحالة الطوارىء و عدم تمديدها إلا بموافقة البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا و تنظيمها بقانون عضوي

من الضمانات الهامة للحريات و الحقوق، القيد الوارد في المادة 91[1] ،على مدة سريان حالة الطوارىء، بحيث ان هذه المادة قيّدت رئيس الجمهورية بضرورة تحديد مدة معينة لحالة الطوارىء، فيلزم بتبيان تاريخ بدء سريان حالة الطوارىء و تاريخ انتهاءها، كما فرضت قيدا آخر أكثر أهمية الا و هو عدم تخويل رئيس الجمهورية تمديد حالة الطوارىء إلاّ بعد موافقة السلطة التشريعة المتمثلة في غرفتي البرلمان، فإذا لم تحض بالموافقة على تمديدها، أو لم تعرض عليها، فإنها تعتبر منتهية من تلقاء نفسها.

الفرع الثاني: حـــالة الحـــصـــار

تعتبر حالة الحصار نظام استثنائي، يسبق الحالة الإستثنائية، و يقارب لحالة الطواريء، بحيث ان المشرع الدستوري جمع بينهما في مادة واحدة و هي المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 1996، كما اعتمد على نفس المبررات لإعلانها و هي حالة الضرورة الملحة و ربطها بنفس الغرض الذي وجدت من أجله، الا و هو تحقيق استتباب الوضع، و لكن في الترتيب، فإن حالة الطوارىء وردت في فقرة سابقة عليها ويبقى لرئيس الجمهورية، خيار اللجوء الى أحد

---

[1]- المادة 91 من دستور 1996، الفقرة الثانية: لا يمكن تمديد حالة الطواريء أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.

الإجرائين الملائم لتلك الأوضاع، فما المقصود بهذه الحالة ؟ و ما هو أساسها القانوني ؟ و ما هي الشروط و الإجراءات الواجبة الاتباع لإعلانها ؟

الفقرة الأولى: التنظيم القانوني

في دستور 1976، نصت على هذه الحالة المادة 119 التي استندت إلى حالة الضرورة الملحة لإعلان حالة الحصار، وربطت استخدامها بضرورة تحقيق استتباب الوضع، و نفس الوضعية، تم إعادتها في المادة 86 من دستور 1989، اما التعديل الدستوري الصادر في 1996 فإن المادتين 91 ، 92 لم تأتي بجديد يذكر ماعدا الشرط الواقف المتمثل في منع تمديد حالة الحصار إلا بعد موافقة البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، و كذلك فرض تنظيم حالة الحصار بموجب قانون عضوي، و هذان الأمران يشكلان ضمانة هامة لحماية حقوق و حريات الافراد.

اولا: مفهوم حالة الحصار

تعرف حالة الحصار بكونها نظام استثنائي و مؤقت يمكّن من وضع تشريع يخوّل السلطة العسكرية مسؤولية حفظ النظام العام، و عبارة حالة الحصار مرتبطة تاريخيا بما عرفته فرنسا في وضعيتين مختلفتين:

الأولى: حالة الحصار العسكرية التي يمكن إقرارها من قبل الجيش في حالة و جود خطر من العدو،وهذا الوضع ساد فرنسا بموجب القانون المؤرخ في 10 جويلية 1791 و كذلك المراسيم المؤرخة في 24 ديسمبر 1811 و كذلك في 04 اكتوبر 1891.

الثانية: فهي وضعية ذات طابع سياسي و ليس عسكري، و تمت بموجب القانون المؤرخ في 29 اوت 1849 المعدل بقوانين 03 افريل 1878 و 27 افريل 1916 و هو نظام خاص بالشرعية، يتضمن توسيع صلاحيات الشرطة.

اما في دستور فرنسا لسنة 1958 فإن إعلان حالة الحصار تعلن لمدة محددة في مجلس الوزراء، و لا يمكن تمديدها لأكثر من 12 يوم بدون ترخيص البرلمان.

ثانيا: مجال فرضها

تشمل حالة الطوارىء و تمتد إلى كامل التراب الوطني، و يمكن أن تقتصر على جزء أو منطقة منه بحسب جسامة الأحداث و درجة خطورتها.

ثالثا : اثـــــارها

تؤدي هذه الحالة إلى تقليص الحريات العمومية بدون الوصول الى حذف الضمانات الدستورية و الشرعية، مع توسيع سلطات الحكومة (السلطة التنفيذية) و تتحقق بثلاثة وسائل:

- نقل صلاحيات الضبط الإداري (الشرطة) إلى السلطات العسكرية.
- توسيع صلاحيات الضبط الاداري بحيث ترخص التفتيشات و التوقيفات بالليل، كما يمكن لقوات الأمن منع التجمعات التي من شأنها إحداث اضطراب في الأمن العمومي.
- توسيع اختصاص المحاكم العسكرية للنظر في مخالفات يرتكبها المدنيون، أما الحريات العمومية فتستمر رغم تقييدها و تقليصها.

ان حالة الطواريء، تعتبر أكثر صرامة بحيث تخوِّل هي الأخرى سلطات الضبط الإداري الإستثنائي، الى السلطات المدنية، و قد طبقت حالة الطواريء في فرنسا عام 1960 على التراب الجزائري و كذلك في 23 افريل 1961 الى غاية 15 جويلية 1962، بحيث ان الرئيس ديغول مارس خلال 15 شهرا[1] ، كل السلطات التي خولتها له المادة 106 من دستور 1958 .

و بالرجوع للتعريف الوارد في بداية هذا الجزء، نجد بأن حالة الحصار تتميز بكونها نظام استثنائي و مؤقت يسمح بوضع تشريع يحول السلطة العسكرية مسؤولية حفظ النظام العام، و من هذا التعريف نستطيع استخراج العناصر التالية لحالة الحصار.

- ان حالة الحصار هي نظام قانوني غير عادي.
- ان حالة الحصار مؤقتة و غير دائمة.
- ان غرض و غاية حالة الحصار هو حفظ النظام العام.

و لتفصيل هذه العناصر نتطرق مباشرة الى الشروط الشكلية و الموضوعية.

[1] Paul LEROY, OPCIT. P 188.

الفقرة الثانية: مبررات إعلان حالة الحصار

تتمثل دوافع لجوء رئيس الجمهورية لإعلان حالة الحصار في المبررات التي إذا حدثت، فإنها تخول لرئيس الدولة اللجوء للمادة 91 من دستور 1996 و تنقسم هذه المبررات إلى نوعين: إحداهما تتـــعلق بالموضوع و الأخرى بالشكل، و تتمثل هذه الشروط الموضوعية و الشكلية فيما يلي:

أولا: شروط شكلية : سطحية

لإقرار حالة الحصار فإن مضمون المادة 91 قيد رئيس الجمهورية، بالأراء الإستشارية التي يلزم بطلبها، من حيث الإجراءات الواجبة الاتباع قبل إعلان حالة الحصار، ولكنه غير ملزم بالأخذ بها سواء كانت مؤيدة لهذه الحالة او معارضة لها، باعتبار ان تقدير و اختيار أية حالة استثنائية، تبقى من أعمال السيادة التي يختص بها رئيس الجمهورية لوحده، و بمفهوم المخالفة فإن عدم اتباع رئيس الجمهورية للإجراءات الشكلية المنصوص عليها في المادة 91 قبل إعلان حالة الحصار يؤدي إلى إلغاء هذه الحالة، و اعتبارها إجراء غير مشروع لكونه لم يراعي الإجراءات الشكلية المتمثلة في أراء الهيئات التالية:

- رئيس مجلس الامة، رئيس الحكومة، رئيس المجلس الدستوري...

و قبل هذا لابد من الإستماع إلى الهيئة المختصة في الجانب الأمني و هي المجلس الأعلى للأمن، الذي يتولى حسب المادة 173 من دستور 1996[1] ، تقديم الأراء لرئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني خاصة وأن هذه الهيئة الأمنية تضم اختصاصيين في الجوانب القانونية، السياسية و الأمنية... و هم على التوالي:

- رئيس المجلس الشعبـــــي الوطني
- رئيس مجـــــلـــــــس الأمـــن
- رئـــــيـــس الحـــــكـــومـــة
- وزيــــر الداخـــــاـــــــــة
- وزير العدل و حافظ الأخــتـــام
- وزيــــر الإقـــــــتــــــصـــاد

---

[1]- المادة 173 من دستور 1996: يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمعورية، مهمته تقديم الأراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضيا المتعلقة بالأمن الوطني.

- رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي.

و يلاحظ أن مؤسسة المجلس الأعلى للأمن و الشخصيات الرسمية المتمثلة في رؤساء المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمن و المجلس الدستوري هي نفس المؤسسات و الشخصيات التي يلزم رئيس الجمهورية باستشارتها قبل إعلان حالة الطواريء، ونتناولها هنا باختصار، لكوننا سبق و أن شرحناها في المبحث المتعلق بحالة الطواريء. و لا يوجد اختلاف كبير بشأنها، بحيث أن المتفق عليه في كلا الإجرائين: حالة الطواريء و الحصار، هو أن رأي هاته الهيئات، إلزامي في الإجراءات الشكلية، و غير ملزم بنتائجها، بحيث تبقى له الحرية الكاملة و السلطة التقديرية لإعلان حالة الحصار أو عدم إعلانها.

1- اجتماع المجلس الأعلى للأمن

حيث ان رئيس الجمهورية يلزم باحترام الشرط المتعلق بالإستماع إلى مؤسسة المجلس الأعلى للأمن، معنى ذلك انه مطالب بالإنصات لما يقوله هذا المجلس حول الأوضاع الأمنية للبلاد و حول الإجراءات الواجبة الاتباع لغرض استتاب الوضع، لكن تجسيد هذه الأراء و تطبيقها في الميدان غير ملزمة للرئيس الذي يبقى حرا في الأخذ بنتائجها أو مخالفتها باعتبار ان المؤسس الدستوري ترك له حرية تكييف الأوضاع و حرية اختيار الوسيلة الملائمة لمواجهتها، و لا يلزم إلا بإعلانها طبقا لأحكام المادة 91 من دستور 1996.

2- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني:

كذلك ألزمت المادة 91 رئيس الجمهورية بضرورة طلب رأي الهيئة التشريعية المتمثلة في شخصية رئيس المجلس الشعبي الوطني، باعتبار ان إعلام هذه الهيئة له إيجابيات تتمثل على الخصوص، في إعلام هذه الهيئة، بالواقع الخطير و المتأزم الذي تعيشه مؤسسات البلاد، كما أنها تحقق اشتراط هذه الهيئة الممثلة للشعب في تحقيق رقابة غير مباشرة، على أعمال السلطة التنفيذية التي قد تمس بحقوق و حريات الأفراد و بالتالي فعملية استشارة شخصية رئيس الجمهورية تمثل قيد شكلي ينطوي على ضمانة هامة، لحماية الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية للمواطنين.

3- استشارة رئيس مجلس الأمة

يعتبر هذا القيد الشكلي إجراء جديد ظهر في دستور 1996، الذي أنشأ ما يعرف بنظام الثنائية البرلمانية في الجزائر، هذه الأخيرة التي سارت منذ الإستقلال بنظام الأحادية البرلمانية إلى غاية 1996، أين عرفت فيها الجزائر أوضاع خطيرة بدأت منذ 1991 و صدور قبلها دستور 1989، المسمى بدستور التعددية الحزبية بحيث انتقلت الجزائر بسرعة، و دون ضوابط أو قيود من نظام أحادي الى نظام متعدد لم تستطيع فيه، مؤسسات الدولة التحكم في هذا الوضع الجديد، مما أدى إلى حدوث أزمة سياسية و مؤسساتية....كادت ان تؤدي إلى انهيار الدولة و هذا ما دفع بالمؤسس الدستوري إلى استحداث غرفة ثانية للبرلمان تتولى ضبط و كبح القوانين التي تصدرها الغرفة الأولى.

و من الطبيعي جدا، ان يُلزم رئيس الجمهورية بمراعاة الاجراء الشكلي المتمثل في طلب رأي رئيس مجلس الامة، الذي قد يستخلفه، في حالة حدوث شغور في مؤسسة رئاسة الجمهورية، و ان كان رأي رئيس مجلس الأمة، كباقي الشخصيات الرسمية المذكورة سابقا، غير ملزما من حيث النتائج و لكن ملزم و أساسي من حيث الشروط الشكلية الواجب توافرها، لإعلان حالة الحصار اذ ان الإخلال بهذا الشرط يعني ان إجراء إعلان حالة الحصار لم يستوف الشروط الشكلية المطلوب توافرها، بموجب احكام المادة 91، و قد يؤدي ذلك الى إلغاء حالة الحصار و اعتبارها غير شرعية لعدم استيفاء الإجراءات المطلوبة في الدستور.

4- استشارة رئيس الحكومة

كما سبقت الاشارة إليه و بالتفصيل في الشرط الشكلي المتعلق باستشارة رئيس الحكومة من قبل رئيس الجمهورية لإعلان حالة الحصار، فإن هذا الأمر مطلوب أيضا عند اقرار حالة الحصار، التي لا يمكن اللجوء لها، دون الحصول على ضمانة و ان كانت محدودة، و هي تأشيرة رئيس الحكومة، و تكون على شكل رأي يبديه حول حالة الحصار، دون أن يُفرض هذا الرأي على رئيس الجمهورية، الذي يختار بين الاخذ به او تركه، بل له حتى حق مخالفته، و فرض الإجراء الذي يراه مناسبا للأوضاع السائدة في البلاد، دون ان يترتب على ذلك، اعتبار حالة الحصار غير مشروعة، و هذا لكون رئيس الجمهورية ملزم فقط، باحترام الإجراءات الشكلية لإعلان حالة الحصار، و لا إلزام عليه في الأخذ بنتائجها، أو بالإقتراحات التي يقدمها له رئيس

حكومته بحيث انه يكفي إعلام هذا الاخير بالإجراء الذي سيتخذه رئيس الجمهورية، مهما كان نوع هذا الاجراء سواء حالة طوارىء او حالة حصار......

5- استشارة رئيس المجلس الدستوري

لا يخفى على المختصين في القانون بصفة عامة، و فقهاء القانون الدستوري بصفة خاصة، أهمية أخذ رأي المجلس الدستوري بشأن إعلان حالة الحصار، باعتبار ان قبوله و تأييده لرئيس الجمهورية في اللجوء لها يعني اعطاءه تأشيرة و شهادة حسن التدبير و الاحترام لأحكام الدستور، وان الاجراءات التي سيتخذها فرضتها الظروف و الأوضاع الملحة التي تعجز قواعد القانون العادي عن مواجهتها، و يتحتم الانتقال من النظام القانوني العادي الى النظام القانوني الإستثنائي، الذي يبقى الوسيلة الوحيدة للحفاظ على مؤسسات الدولة، و ضمان استمرار سير مؤسساتها و إلا دخلت البلاد في حالة الشلل التام، الذي يختلط فيه الحابل بالنابل و لا تصان فيه الحقوق و الحريات لدرجة اليأس من اصلاحها لأن الاوان قد فات الجميع، و ان مواجهة الأزمات لا تكون بالتاجيل بل بإعلان إجراءات سريعة جدا، كحالة الطوارىء، تكون في مستوى الاحداث كما و كيفا.

أما بشأن استشارة المجلس الدستوري فان هذا القيد هو في الواقع ليس تقييد لسلطة رئيس الجمهورية، في إعلان حالة الحصار، و إنما هو فرصة له للتأكد من توافق و تطابق الإجراءات التي سيتخذها مع النصوص التشريعية الاساسية و الفرعية، بحيث تجعله يتجنب خطر سوء تقدير الوقائع و الابتعاد عن اتخاذ مواقف قد تكون خاطئة، كما ان هذا القيد الشكلي يعطي ثقة و دعم كبير لرئيس الجمهورية، لمواجهة هذه الأوضاع باطمئنان و راحة بال، و لا يتهم بالإنفراد بالسلطة او سوء استخدامها، باعتبار ان النظر في مدى دستورية حالة الطوارىء، تعود الى الهيئة الدستورية المتمثلة في المجلس الدستوري مع الملاحظة ان الاستشارة التي يقدمها رئيس المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية هي من باب الإعلام فقط، ان لم نقل من باب النصيحة، هذه الاخيرة يُلزم رئيس الجمهورية بطلبها من رئيس المجلس المذكور سابقا، و لكن تبقى السلطة الفعلية و القرار الأخير من اختصاص المسؤول الأول على البلاد الذي خولته المادة 91 من دستور 1996، حق إعلان إما حالة الطوارىءإو الحصار..

ثانيا : الشروط الموضوعية : عمومية

تعتبر الشروط الموضوعية قيودا على استخدام رئيس الجمهورية لصلاحياته غير العادية، و تتركز حول مجالات، الضرورة الملحة و استتباب الوضع...

1- الضرورة الملحة

ان المشرع الدستوري أورد حالة الحصار في نفس المادة التي تناول فيها حالة الطواريء، و بالتالي يصعب التفرقة بين الحالتين، و ان كانت حالة الحصار هي عادة مرحلة تسبق اللجوء للحالة الإستثنائية، اما بخصوص شرط وواقع الضرورة الملحة الذي يعتمد عليه رئيس الجمهورية، لإعلان هذه الحالة، فيمكن القول بأنه نفس السبب الدافع الذي يعتمد عليه لإعلان حالة الطوارىء فكلاهما يعتبر تطبيقا لحالة استثنائية غير مألوفة جاءت تطبيقا لنظرية الظروف الإستثنائية، و لغرض تحديد الفرق بين الحالتين فيما يتعلق بمبررات اللجوء لكل منهما، فلا بد من التطرق إلى النصوص القانونية و التنظيمية التي صدرت بخصوصهما وذلك نحاول توضيحه فيما بعد عند التطرق للجانب العملي و التطبيقي في المبحث القادم.

2- التدابير و الاجراءات اللازمة لغرض استتباب الوضع

مثلما جاء في الغرض الذي وضعت من أجله المادة 91، من التعديل الدستوري لسنة 1996 و هو نفس الغرض الذي تستخدم من أجله حالة الطواريء، فإن هدف و غرض اقرار حالة الطواريء هو فرض استتباب الوضع[1] و هذا الغرض تشترك فيه كل من حالتي الطواريء و الحصار، وهذا باعتبار أن المادة 91 من الدستور لم تشأ ان تفرق بين غرض كل منهما، و لمعرفة الفرق بين هدق كل منهما و مبررات إعلانهما فإننا سنلجأ فيما بعد إلى دراسة النصوص القانونية و التشريعية المتعلقة بالجانب التطبيقي للحالتين.

---

[1] - نص المشرع الدستوري على حالتي الحصار و الطواريء في آن واحد، و ربطهما بحالة الضرورة الملحة، دون أن يورد أي تمييز بينهما. مسعود شيهوب، المرجع السابق ص 39.

3- تقييد حالة الحصار بمدة معينة و عدم تمديدها إلاّ بموافقة غرفتي البرلمان المجتمعتين معا

ان المادة 91 قيدت رئيس الجمهورية، بضرورة تحديد مدة معينة، يستعمل خلالها حالة الحصار، بحيث تبقى له السلطة التقديرية في تحديد مدة هذه الحالة، بناء على الوقائع و الأحداث الناشئة في البلاد، و لا تتدخل هيئة أخرى في تحديد هذه المدة، غير أنه في حالة عدم كفاية هذه المدة، و عدم تحقيقها للغرض الذي جاءت من أجله حالة الحصار، فإنه يحضر على رئيس الجمهورية تمديدها دون حصوله على موافقة السلطة التشريعية، هذه الأخيرة التي تبقى مجتمعة تراقب الوضع، عن كثب خلال المرحلة الأولى لحالة الحصار، و لكنها تتحول إلى عنصر فعَّال يتوقف عليها إتمام أو إنهاء هذه الحالة و ذلك عندما تنتهي آجال المدة الزمنية لحالة الحصار، بحيث تجتمع غرفتي البرلمان و تبدي رأي إلزامي، في شأن محاولة رئيس الجمهورية فرض فترة زمنية ثانية، لتمديد حالة الحصار، كما ان الهيئة التشريعية، أصبحت بموجب التعديل الدستوري الجديد، الوارد في المادة 92، هي المنظمة لحالة الحصار، و هذا لكون المادة المذكورة سابقا نصت صراحة على أن تنظيم حالة الحصار، لا بد وان يتم بموجب قانون عضوي يصوت و يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني و مجلس الامة.

ما يمكن قوله عن الشروط الشكلية والموضوعية المنصوص عليها في الدستور و المقيِّدة لصلاحيات الرئيس في إعلان حالتي الحصار او الطوارىء، انها جاءت لتضع حدا للتخوف من امكانية تعسف بعض الافراد و اتخاذهم لهذه الاجراءات لتحقيق اهداف اخرى غير تلك المقصودة من الدستور المتمثلة في الحفاظ على مؤسسات الدولة، و ضمان استمرارها بانتظام و تحقيق الأمن و السلام للجميع هذا من جهة.

و من جهة أخرى لا يمكن الإحتجاج، و القول بأن هذه الإجراءات تؤدي بالضرورة الى الإنفراد بالسلطة، و بالتالي يحضر على الرئيس استعمالها، لان الاخذ بهذا الراي يعني تشجيع الفوضى و الاضطراب و الاخلال بالنظام العام، و سلامة مؤسسات البلاد و وحدتها الترابية، و هذا الوضع لا يقبله الجميع لانه يؤدي في النهاية الى الاضرار بالجميع، من هنا نصل إلى القول بأن فائدة تخويل رئيس الجمهورية حق إعلان النظام الاستثنائي، مهما كان نوعه (طوارىء...) يعني تخويل، و منح السلطة التنفيذية و الدولة بشكل عام الوسائل الفعالة التي تمكنها من حماية نفسها عند حدوث الأزمات فقط، فيجب التوفيق و اتخاذ موقف متزن يحقق التوافق بين ضرورة تحقيق استمرارية مؤسسات الدولة، و الحفاظ على الحقوق و الحريات العامة و ايضا الالتزام

بالغرض الذي جاءت من أجله، و هو تحقيق استتباب الوضع و استعادة النظام و السير العادي للمؤسسات، و هذا الأمر ليس مستحيلا بحيث يتم عن طريق الالتزام بالشروط المنصوص عليها في المادة 91 و المتمثلة في الإستماع لرؤساء، المجلس الشعبي الوطني، مجلس الامة، الحكومة و المجلس الدستوري مع تحديد مدة زمنية معينة لهذه الحالة. واذا لم تكفي تلك المدة فلا بد من موافقة غرفتي البرلمان على تمديدها، و إلا تم رفعها رغم طلب الرئيس إذا عارضتها السلطة التشريعية، مع الاشارة الى ضرورة تنظيمها بقانون عضوي يعِّدُه و يصادق عليه كل من أعضاء المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة.

و تجدر الإشارة إلى أن كلاً من حالتي الطوارىء و الحصار تتصلان بالنظام القانوني الاستثنائي، الذي يتميز بكون قواعده الثانوية غير عادية و غير مألوفة كما ان غرض كل منهما هو الوصول الى استتباب الوضع.و استعادة النظام العام، وضمان السير العادي لكل المؤسسات الدستورية، و كذلك يعتبران اجراءان، تم تقنينهما في احكام المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 1996 و يمثلان التطبيق الفعلي و النموذجي لحالة الضرورة الملحة، باعتبار ان دوافع و اسباب اللجوء لهما متطابقة ، و هي نفسها لكل منهما في شأن الغرض المراد تحقيقه.

أما التفرقة بينهما فيمكن حصرها فيما يلي:

- الترتيب: باعتبار أن المادة 91 ذكرت حالة الطوارىء قبل حالة الحصار.

- من حيث التعريف: لا يمكن التفرقة بينهما إلا بالرجوع للمراسيم التطبيقية التي صدرت بشانهما، (وسنفصل ذلك في مبحث لاحق بشان الجزء التطبيقي للصلاحيات غير العــــــادية)، و نورد فقط المادة 02 من مرسوم حالة الحصار الصادر في 1992 و الذي عرّفها: " بانها حالة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الاجراءات القانونية و التنظيمية، لغرض الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة، و استعادة النظام و السير العادي للمرافق العمومية[1]

- من حيث الإجراءات: فهي نفسها لكلا الحالتين و تتمثل في الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و استشارة رؤساء المجلس الشعبي الوطني و مجلس الامة و الحكومة و المجلس الدستوري، و لكن يلاحظ ان مدة حالة الطوارىء حددت بـــ 12 شهر و هي طويلة بالنظر لمدة حالة الحصار المحددة بأربعة أشهر.

[1]- مسعود شيهوب، نفس المرجع السابق، ص 40.

- من حيث السلطة المكلفة بتسيير حالة الحصار: هنا أيضا لا بد من الرجوع الى النصوص التطبيقية لكلا الحالتين بحيث نجد ان السلطة العسكرية هي التي تتولى صلاحيات الشرطة و يتم نقل سلطة الضبط الاداري من السلطة المدنية الى السلطة العسكرية، بينما تختص المحاكم العسكريية بتوقيع العقوبات.

- من حيث المضمون و الاختصاصات: فإنه في حالة الطواريء يجوز وضع الاشخاص تحت الاقامة الجبرية، و يمكن تسخير العمال في حالة اضراب، و يجوز تفتيش الأماكن ليلا و نهارا... كما يمكن للسلطة المدنية المتمثلة في وزير الداخلية تفويض السلطة العسكرية صلاحيات قيادة إعادة النظام على المستوى المحلي (الوالي و قائد القطاع العسكري)، بينما في حالة الحصار فان التحويل للاختصاصات من السلطة المدنية الى السلطة العسكرية، يتم بصفة الية و تلقائية و قانونية و لا يحتاج التفويض المعمول به في حالة الطوارىء.

المطلب الثاني : الحالة الاستثنائية

بالرجوع لمضمون مواد أول دستور للجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية الصادر في 1963، نجدها تتناول الصلاحيات غير العادية التي يستخدمها رئيس الجمهورية لمواجهة الظروف غير العادية دون تفصيل، بحيث يمكنه إعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ أو اتخاذ أية إجراءات استثنائية، و ذلك وفقا لطبيعة و درجة خطورة الأزمة، و هذا دون التقيد بأية حالة في الترتيب، باعتبار أن دستور 1963، أورد عبارة عامة تتمثل في اتخاذ إجراءات استثنائية، دون الالتزام بمراعاة الانتقال من حالة إلى أخرى[1].

أما دستور 1976، فأورد الصلاحيات غير العادية في المادتين 119 و 120[2]، بحيث ذكر حالتي الطوارئ و الحصار في المادة 119 بينما خصص المادة 120 للحالة الاستثنائية، و بالتالي جاء ترتيب هذه الحالة الأخيرة، بعد حالتي الطوارئ و الحصار و يلاحظ أن دستور التعددية السياسية لسنة 1989 لم يختلف كثيرا عن دستور 1976، و ذلك لكونه أعاد صياغة مضمون المادتين 119 و 120 المتعلقتين بالصلاحيات غير العادية و أوردهما في المادتين 86، 87 [3]، و إذا

---

[1]- المادة 59 من دستور 1963

[2]- المادتين 119، 120 من دستور 1976.

[3]- المادتين 86 ، 87 من دستور 1986.

اتبعنا هذا الترتيب الذي أتى به المشرع الدستوري، فإن رئيس الجمهورية و عند حدوث أزمات يجب عليه اللجوء أولا لحالة الطوارئ ثم لحالة الحصار في مرحلة ثانية، و لا يتم اللجوء للحالة الاستثنائية إلا إذا تحققت الحالات السابقة، و وصلت الأوضاع إلى درجة التهديد الشامل للدولة، فهنا فقط يمكن الإعلان عن الحالة الاستثنائية، هذه الأخيرة تعتبر من الصلاحيات غير العادية التي تسمح لرئيس الدولة، باتخاذ إجراءات استثنائية، لغرض مواجهة أوضاع و ظروف طارئة، تهدد مؤسسات الدولة و استقلالها ووحدتها الوطنية.

و ما يلاحظ على هذه الحالة أنها وردت بصورة واسعة، بحيث تم ذكرها على شكل صلاحيات عامة، و هذا يمكن توضيحه من خلال عرض المواد المتعلقة بالحالة الاستثنائية، في دساتير الجزائر بحيث تناولتها المادة 59 من دستور 1963 و المادة 120 من دستور 1976، و المادة 87 من دستور 1989 و أخيرا المادة 93 من دستور 1996، المعدل لدستور 1989، بحيث نفصلها وفقا للمراحل التاريخية التي مر بها التنظيم الدستوري في الجزائر.

الفرع الأول : التنظيم القانوني للحالة الستثنائية

لقد وردت الصياغة القانونية للحالة الاستثنائية في المادة 59 من أول دستور جزائري صادر في سنة 1963 بحيث جاءت كما يلي :

" في حالة الخطر الوشيك الوقوع. يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ إجراءات استثنائية، قصد حماية استقلال الأمة و مؤسسات الجمهورية و يجتمع المجلس الوطني بكامل أعضائه ، أما المادة 120 من دستور 1976 فقد نصت على ما يلي : " إذا كانت البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع على مؤسساتها أو على استقلالها ، أو على سلامة ترابها، يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية ".

و بالرجوع للمادة 87 من النص الدستوري لسنة 1989 فان صياغة المادة المتعلقة بالحالة الاستثنائية و هي المادة 87 فقد وردت كمايلي: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الالستثنائية، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم، يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية و استقلالها أو سلامة ترابها ". و هو نفس مضمون المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 1996:" يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية و استقلالها أو سلامة ترابها ".

إذن فالتنظيم القانوني للحالة الاستثنائية ورد في المواد المذكورة سابقا، في مختلف دساتير الجزائر منذ الاستقلال إلى سنة 1996، و قبل الانتقال إلى أسباب إعلان الحالة الاستثنائية، و كذلك الإجراءات الواجبة الاتباع لإعلان هذه الحالة و نتائجها، و كذلك قبل تحليل الصياغة القانونية لكل مادة من مواد النصوص الأساسية للنظام الدستوري الجزائري، المتعلقة بهذه الحالة و مقارنتها ببعضها البعضٍ نقوم بعرض و تحديد مفهوم الحالة الاستثنائية كما يلي :

أولا : مفهوم الحالة الإستثنائية

مثلما سبقت الإشارة إليه، حول صلاحية الرئيس في إعلان الحالة الإستثنائية، فإن هذه الأخيرة تعتبر إجراء غير عادي و غير مألوف، يلجأ إلى تقريره رئيس الدولة عند حدوث أوضاع خطيرة تهدد مؤسسات الدولة واستقلالها و سلامتها أو وحدتها الترابية، و هذه الحالة تعتبر واحدة من عدة حالات (الطوارئ، الحصار، الحرب ....)، يقررها الرئيس عندما يستعمل السلطات الإستثنائية، و بالتالي يتعين علينا توضيح مفهومها و شروط اللجوء لها.

لقد حاول المؤسس الدستوري أن ينظم الحالة الإستثنائية، و لكنه أوردها في صياغة عامة تنطوي على نوع من الغموض[1]، بحيث لم يحدد ماهيتها وترك مسألة تفسيرها وتقديرها من صلاحيات رئيس الجمهورية، هذا الأخير خوله الدستور اتخاذ تدابير استثنائية كإصدار قرارات لها قوة القانون بوصفه ممثل للشعب، و حامي الدستور، و القاضي الأول في البلاد و هذا بالطبع مع مراعاة الإجراءات الشكلية المطلوبة بالإضافة إلى التقيد بضوابط موضوعية عند تقرير هذه الحالة.

إذن فمفهوم الحالة الاستثنائية يدور حول وقائع أخطار وقعت أو توشك أن تقع و تصيب مصالح حيوية في البلاد كالمؤسسات و الاستقلال و الحريات ...، تدفع برئيس الجمهورية المخول دستورا بتقدير خطورة الأوضاع، لاتخاذ إجراءات (كإصدار قرارات لها قوة القانون و حتى منع الاجتماعات و المظاهرات...)، و هذا مع مراعاة الضوابط الشكلية و الموضوعية لإعلانها و التي نفصلها فيما بعد، مع الملاحظة أن هذه التدابير الإستثنائية، يجب أن تتخذ بالإرتباط مع الغرض الذي اتخذت من أجله .

---

[1]- عبد الله بوقفة : أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دار هومة 2002 ص 454.

الفرع الثاني : دوافع اللجوء للحالة الإستثنائية

نصت المادة 59 من دستور 1963 على: " يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ إجراءات استثنائية قصد حماية استقلال الأمة و مؤسسات الجمهورية، و ذلك في حالة وجود الخطر الوشيك". فالدافع الأساسي إذن لإعلان الحالة الاستثنائية في دستور 1963 هو وجود الخطر الوشيك و نفس الشيء في دستور 1976، بحيث نصت المادة 120 منه على ما يلي: " ***إذا كانت البلاد مهددة بخطر وشيك ... يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية*** ".

أما المادة 87 من دستور 1989، فإن السبب الرئيسي لإعلان الحالة الاستثنائية هو وجود خطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للبلاد، و كذلك استقلالها أو سلامة ترابها و هو النص نفسه، الذي أتت به المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 1996 .

إذن من خلال تحليل مضمون هذه المواد، نجد أن الدافع الأساسي لإعلان الحالة الإستثنائية، هو اشتراط وجود خطر وشيك الوقوع، كما هو وارد في المادة 59 من دستور 1963 و قد أضافت المادة 87 من دستور 1989، و المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 1996 كلمة " **داهم**"، بحيث نصت على أن إعلان الحالة الاستثنائية يتم في حالة وجود خطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للبلاد و كذلك استقلالها أو سلامة ترابها .

و ما يلفت انتباهنا، حول ما تضمنته هذه المواد أنها تعطي لرئيس الجمهورية صلاحيات هامة، بحيث تمكن الرئيس من سلطات شبه مطلقة وواسعة، و هذا بمجرد وجود خطر وشي، حتى و لو لم يقع بالفعل، فما مفهوم هذا الخطر الداهم ؟ .

إن التمكن من شرح مفهوم الخطر الداهم يتم عبر التطرق لشروط إقرار رئيس الجمهورية، للحالة الاستثنائية، بحيث أن الدستور ألزم الرئيس باتباع إجراءات معينة، قبل إعلان الحالة الاستثنائية، التي لا يمكن اللجوء لها ما لم تتوفر شروط إعلانها، و إلا اعتبرت هذه الحالة، استخدام غير عقلاني للسلطة و ذلك في حالة عدم إتباع الإجراءات المنصوص عليها في الدستور الذي أورد شروط بعضها شكلي و الآخر موضوعي[1]،

---

[1]- ابراهيم عبد العزيز شيحة' النظم السياسية و القانون الدستوري 2000، منشأة المعارف بالاسكندرية ص 680.

الفقرة الأولى: إجبارية الشروط الشكلية

إن لجوء رئيس الجمهورية إلى استخدام المادة 93 لغرض اقرار الحالة الإستثنائية لا بد ان يتم وفقا للشروط الشكلية، المنصوص عليها في نفس احكام المادة، حيث أن الرئيس ملزم باستشارة الهيئات المحددة بنص المادة 93 كما ان استعمال الرئيس لهذه السلطة الفردية لا بد و أن يرتبط بالغاية التي جاءت من أجلها، ألا و هي المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية، و يمكن تفصيل الشروط الشكلية و كذلك غاية اقرار الحالة الاستثنائية كما يلي :

أولا: الهيئات الملزم استشارتها

لقد نصت المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 1996 على أن رئيس الجمهورية. لا يمكنه إقرار الحالة الإستثنائية إلا بعد استشارة رؤساء الهيئات و المؤسسات التالية :

- المجلس لشعبي الوطني، مجلس الامة، المجلس الدستوري. و الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء .

إذن فنص هذه المادة يضع ضوابط و قيود على سلطة الرئيس في اقرار الحالة الإستثنائية حيث يلزم باتباع الإجراء المتعلق باستشارة كلا من رؤساء المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و المجلس الدستوري و الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء. و لكن السؤال المطروح هو ماهية الإستشارة ؟. الغرض منها ؟. و كيف إجرائها ؟. كتابة أم مفاهمة ؟ .

الواقع أن المادة 93 لم توضح هذا الغموض، و اكتفت بذكر استشارة و بالتالي يمكن القول بأن الاستشارة قد تكون شفوية و قد تكون مكتوبة و في كلتا الحالتين، فهي ملزمة و يجب اتباعها مسبقا قبل إقرار الحالة الاستثنائية، غير أن التساؤل يثور ايضا حول مدى الزامية هذه الاستشارات و الفائدة من اللجوء إليها ؟ إن هذا الاجراء، و ان كان شرطا الزاميا فان أخذ رئيس الجمهورية به يبقى اختياريا، حيث يمكنه اتباعه كما يمكنه التخلي عنه دون أن يمنعه ذلك من استعمال الحالة الاستثنائية. أما الفائدة من اللجوء إليه و بالرغم من أنه غير الزامي، فإنها تنير الطريق لرئيس الجمهورية في هذه الظروف الصعبة، كما تمكن من حصول إعلام متبادل حول الأوضاع.

ثانيا: شرط اجتماع البرلمان وجوبا

إن إعلان الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية، يؤدي بالضرورة إلى اجتماع المجلس الشعبي الوطني و لا يمكنه الحصول على عطلة في ظل أوضاع خطيرة توشك أن تصيب مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها و سلامتها الترابية، و هذا لغرض تمكين نواب الشعب من مراقبة الأوضاع باستمرار[1]، و يلاحظ أن البرلمان ينعقد من تلقاء نفسه دون حاجة للدعوة لانعقاده، و لا يمكن لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني[2].

إذن فإقرار رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية، يعتبر إجراء أو دعوة لاجتماع البرلمان، لكن ما يلاحظ على المادة 93 من الدستور الجزائري لسنة 1996، أنها لم تشترط عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني، حيث اكتفت بالنص على أن البرلمان يبقى مجتمعا طوال فترة الحالة الاستثنائية، و هذا يبين أن إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية غير ممكنة طالما لم يتم رفع الحالة الاستثنائية. لكن هذا التحليل مستنتج فقط من المحتوى الضمني لأحكام المادة 93 و لا يوجد نص صريح يمنع الرئيس من استخدام سلطته في الحل، و هذا على عكس محتوى المادة 16 من الدستور الفرنسي، التي تنص صراحة على عدم امكانية استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في حل مؤسسة البرلمان و هذا على عكس صلاحياته خلال الظروف العادية التي تخوله إمكانية الحل (الجمعية الوطنية).

و الواقع أن وضع قيود على سلطة الرئيس، خلال الظروف الإستثنائية، و عدم منحه حق حل المجلس الشعبي الوطني ، له فائدة إذا ما تم تعديل المادة 93، و إضافة فقرة تمنع الرئيس من الحل خلال هذه الظروف العصيبة، بحيث تحقق رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية و تحقيق مزايا الديموقراطية إلى أبعد الحدود. فهي من جهة تمنح للرئيس حق إقرار الحالة الاستثنائية و اتخاذ الإجراءات غير العادية للحفاظ على مؤسسات الدولة و استقلالها و سلامة ترابها. و من جهة أخرى تمكن البرلمان من مراقبة قرارات الرئيس و تحافظ على حقوق و حريات الأفراد، و تمنع من خروج السلطة الرئاسية عن الغرض من تخويلها صلاحيات غير عادية هدفها الأول و الأخير إبعاد الخطر عن المؤسسات الدستورية للبلاد و المحافظة على استقلال الأمة و سلامة ترابها .

---

[1] - سعيد بو الشعير مرجع سبق ذكره ، ص 275.

[2]- الأمين شريط، مرجع سبق ذكره، ص 559.

ثالثا: ارتباط استخدام الحالة الإستثنائية بغاية المحافظة على استقلال الامة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية

اما عدم الإلتزام بغاية الحفاظ على استقلال الامة و مؤسسات الجمهورية، فهو خروج عن الشرعية و انحراف في استخدام السلطة بحيث ان حق اعلان الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية و هذا بمقتضى المادة 93 من الدستور، مقيّد بهدف المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية، و بمفهوم المخالفة فان الحالة الاستثنائية تنتهي بنفس الأشكال و الاجراءات، بمجرد تحقيق الهدف الذي جاءت من اجله الا و هو:

- انتهاء الحالة الستثنائية.
- المحافظة على استقلال الامة.
- المحافظة على المؤسسات الدستورية في الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

الفقرة الثانية : شساعة الشروط الموضوعية

وردت هذه الشروط في المادة 87 من دستور 1989 و المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 1996 بحيث جاءت كما يلي :

- **خطر داهم** يوشك أن يصيب مؤسسات البلاد الدستورية و استقلالها أو سلامة ترابها .
- أن هذا الخطر الداهم يوشك أن يصيب مؤسسات البلاد الدستورية و استقلالها.
- أن يكون اللجوء للحالة الإستثنائية هو الوسيلة الوحيدة لمواجهة هذا **الخطر الداهم**.

أولا : وجود خطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للبلاد و كذلك استقلالها أو سلامة ترابها.

يعتبر شرط وجود الخطر الداهم أهم الشروط الواجب توافرها لإعلان الحالة الاستثنائية، بحيث أن الأوضاع العادية تواجه بالضرورة بوسائل القانون العادي، و لكن التساؤل الذي يطرح هو هل أن كل الأخطار يجب أن تواجه بالإجراءات الاستثنائية، حتى و لو كانت وسائل التشريع العادية قادرة على التحكم فيها و مواجهتها ؟.

- الواقع أن المادة 93 من دستور 1996 أوردت كلمة الخطر الداهم الوشيك الوقوع . دون أن تحدد بدقة معنى هذا الخطر، و بالتالي يتعين علينا تحديد معنى هذا الخطر الداهم من الجانب الاصطلاحي في القانون، و كذلك بالرجوع لمفهوم الخطر في الفقه و القضاء .
- ففي الجانب الاصطلاحي " يعرف الخطر بأنه كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيتهددها إما بالانتقاص أو الزوال " [1].

أما الفقه و القضاء فإنه يشترط أن يكون الخطر جسيما، و حالا كشرط أساسي لاتخاذ الإجراءات الاستثنائية، و بتطبيق المادة 93 من دستور 1996، يكون الخطر حال، و يسمح لرئيس الجمهورية بإعلان الحالة الاستثنائية، و ذلك إذا كان هذا الخطر داهم و يوشك أن يصيب مؤسسات البلاد الدستورية و استقلالها أو سلامة ترابها، بعبارة أخرى يجب التأكد بأن هذا الخطر سيقع لا محالة، أي أن الخطر وشيك الوقوع بصفة مؤكدة و لا شك في وقوعه، بل و أكثر من هذا قد يقع الخطر بالفعل، و لكنه يبقى مستمرا و لم ينته بعد، أما إذا كان الخطر غير متأكد من وقوعه أو يُتوهم بأنه سيقع، أو أنه وقع و انتهى أثره، فإن هذا الخطر لا يعتد به بحيث لم يعد خطر حال و تنتفي إمكانية لجوء رئيس الجمهورية، لإقرار الحالة الاستثنائية،أما الصفة الثانية الواجب توافرها في الخطر فهي درجة الخطورة و جسامتها، بحيث يجب أن يكون الخطر جسيما، يتجاوز حدود النطاق العادي للخطر و يتعذر مواجهته بالأدوات القانونية السارية المفعول[2].

و يعرَّف الخطر الجسيم بأنه الخطر غير العادي، غير المتوقع و يستحيل دفعه بالوسائل القانونية العادية. و يلاحظ أن المادة 93 من دستور 1996، لم تشترط صراحة وجود خطر جسيم، بحيث اكتفت بالقول بوجود خطر داهم وشيك الوقوع، و لكن بالرجوع للأصل التاريخي لأحكام هذه المادة نجدها مأخوذة من نظرية الضرورة، و هذه النظرية تشترط لتطبيقها، ضرورة توافر شرط أساسي و هو جسامة الخطر بالإضافة إلى كون الخطر حال، و إلا لما أمكن استخدام النظام القانوني الاستثنائي، الذي لا يمكن تطبيقه في الظروف العادية و في الأخطار البسيطة، الممكن مواجهتها بالأحكام و الإجراءات المنصوص عليها في التشريع العادي.

---

[1] - وجدي ثابت غابريال السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 74 من الدستور المصري و الرقابة القضائية عليها الإسكندرية منشأة المعارف 1988، ص 101.

[2] - عبد الله بوقفة، نفس المرجع السابق، ص 457.

إذن مما سبق يتضح بأنه لا يمكن الاعتماد على الخطر البسيط العادي، و إلا أصبحت الحالة الاستثنائية حالة عادية تستعمل في أي وقت، و في غير الغرض الذي أتت من أجله، خاصة و أن العصر الحالي يشهد تضخم و ارتفاع مذهل للأخطار الكبيرة (الأسلحة النووية، الحروب، الإرهاب، المظاهرات، الكوارث ...) فضلا عن الأخطار البسيطة، التي أصبحت يومية و معتادة. و هذا ما يدفعنا كما سبق تفصيله إلى وجوب تحديد الصفات، الواجب توافرها في الخطر، كشرط أساسي و إلزامي لاستعمال المادة 93 من دستور 1996، و أهم هذه الصفات هي ما تم ذكره في شروط الخطر التي نوجزها كما يلي :

أ- أن يكون الخطر استثنائي.

ب- عدم التنبأ بوقوع و حدوث هذا خطر.

ج- صعوبة بل استحالة مواجهته بالطرق العادية التي تصبح عاجزة عن التحكم فيه، باعتبار أن أثار هذا الخطر أكبر بكثير من الأحكام و الوسائل المنصوص عليها في القانون العادي، و الذي يصبح غير مجدي لمواجهة أخطار جسيمة غير متوقعة، و لا يمكن التنبؤ بنتائجها التي تهدد وجود المؤسسات و الشعب معا .

إذن فهذه الشروط رغم عدم وضوحها، في نفس المادة 93 فإننا نستمدها من الشروط العامة لحالة الضرورة و ذلك لكون المادة 93 مأخوذة من نظرية الضرورة و جاءت تطبيقا لها[1] و مشروطة بنفس شروطها، و هي ضرورة وجود خطر جسيم و حال و استثنائي. و هذا بالطبع بالإضافة إلى الشروط الخاصة التي أوردتها المادة 93 بصراحة و هي:
- وجود خطر داهم على وشك إصابة مؤسسات البلاد الدستورية و استقلالها و سلامة ترابها .

1- *السلطة المكلفة بتقدير الخطر :*

إن تقدير مدى جسامة الخطر تعود للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية و ذلك بالرجوع للمادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 1996، التي أعطت صلاحية تقدير الخطر الداهم

---

[1]- بناء على المادة 93 فإن رئيس الجمهورية صار السلطة القائمة على حالة الضرورة بحيث له حق اللجوء لها، كلما ظهر خطر يهدد وحدة الوطن أو استقلاله أو يعوق مؤسسات الدولة عند أداء مهامها (عبد الله بوقفة، نفس المرجع السابق، ص 457،455.

الوشيك الوقوع و الوشيك على إصابة مؤسسات البلاد الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها إلى رئيس الجمهورية بحيث نصت على ما يلي :

يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم ....

فمن خلال هذه المادة يتبين لنا، انفراد رئيس الجمهورية بالسلطة التقديرية، للتهديدات و الأخطار الوشيكة الوقوع، بحيث أن النص المذكور أعلاه، خول لرئيس الجمهورية صلاحيات إقرار الحالة الاستثنائية، كما خوله سلطة تقدير جسامة الخطر و لا تشاركه أية هيئة في هذين الإجرائين، باعتبار أن أراء كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و رئيس الحكومة و كذلك رئيس المجلس الدستوري غير إلزامية، و هي مجرد أراء استشارية. بحيث لرئيس الجمهورية الحرية المطلقة في الأخذ بها أو تركها، إذ يمكنه مخالفتها حتى و لو كانت هذه الهيئات غير مقتنعة بالخطر الواقع، و غير مقتنعة بضرورة استخدام و إعلان قرار الحالة الاستثنائية، فالقاعدة الوحيدة تبقى مرتبطة، بشخص الرئيس الذي له الحق الدستوري في تقدير مدى جسامة الخطر، و مدى تهديده للمؤسسات الدستورية للبلاد، و لاستقلالها و لسلامة ترابها، و لا يوقفه في ذلك عدم اقتناع إحدى الشخصيات الدستورية المذكورة في النص السابق، بحالة الخطر و التهديد المشروط توفرهما لإقرار الحالة الاستثنائية.

2- مبررات و أسباب منح رئيس الجمهورية سلطة تقدير الخطر و تكييفه و سلطة إعلان الحالة الاستثنائية

خولت المادة 93 من دستور الجزائر لسنة 1996 لرئيس الجمهورية سلطة تقدير الخطر الداهم، و اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية. كما خولته حتى حق إنهائها و تقدير زوال أسباب الخطر الداهم، بحيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة 93 على أن تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال و الإجراءات السالفة الذكر و التي أوجبت إعلانها، و يمكن تفصيل أسباب إعطاء هذه الصلاحية الاستثنائية لرئيس الجمهورية وفقا لما يلي:

- **أن الحالة الاستثنائية من اختصاصات السيادة**[1] :تعتبر الحالة الاستثنائية إجراء غير عادي يرتبط باختصاصات السيادة المخولة دستوريا للسلطة التنفيذية، بحيث أن إعلان الحالة الاستثنائية،

[1]- مسعود شيهوب، مرجع سبق ذكره، ص 38،39.

يعد من اختصاصات السيادة العائدة لرئيس الجمهورية، و يتم ممارستها وفقا للإجراءات الدستورية، و المعروف قانونا أن أعمال السيادة لها خصائصها و مميزاتها المتمثلة أساسا في :

أ- ارتباطها بالإدارة التي لها حق التصرف كسلطة عامة دون باقي الأفراد .

ب- أن أعمال السيادة تعطي للإدارة (السلطة التنفيذية) حق استعمال السلطات الاستثنائية.

ج- توسيع اختصاصات الإدارة لتشمل مجالات مختلفة، و بالتالي فإن المؤسس الدستوري بإعطائه لرئيس الجمهورية، سلطة تقدير الخطر و إعلان الحالة الاستثنائية يرجع لكونه المسؤول الأول على تسيير شؤون البلاد و الحفاظ عليها من الأخطار الداخلية و الخارجية، و هو الأقدر على معرفة درجة الخطورة التي وصلتها أوضاع الدولة، و له الاختصاص الكامل لتقدير ظروف النظام العام و الأمن العمومي و مجابهة الأوضاع غير العادية، بحيث أن إعادة الهدوء و الاطمئنان و النظام للمجتمع لا يتم إلا بتوسيع سلطات الرئيس، و يمكنه حتى خرق الإجراءات المعمول بها في الظروف العادية و ذلك بالطبع مع إخضاع إجراءات إعلان الحالة الاستثنائية إلى رقابة القضاء.

إن رئيس الجمهورية هو المجسِد لوحدة الشعب و الأمة و الساهر على سلامة الوطن و مؤسسات الجمهورية، بحيث أن المادة 70 من دستور 1996، نصت على أن رئيس الجــــمهورية و رئيس الدولة، يجسد وحدة الأمة و هو حامي الدستور كما يلتزم عند أدائه لليمين المنصوص عليه في المادة 76 بالدفاع عن الدستور، و السهر على استمرارية الدولة و الحفاظ على سلامة التراب الوطني ووحدة الشعب و الأمة و توفير الشروط اللازمة للسيرالعادي للمؤسسات و النظام الدستوري.

إن رئيس الجمهورية هو الأقدر على التحسس المبكر بحدوث الخطر، فالشخص أو الهيئة الجديرة بتحسس وقوع الاخطار و تدهور الأوضاع و إمكانية انفلاتها هو رئيس الجمهورية الذي بحكم موقعه الحساس، باعتباره يوجد في أعلى هرم السلطة، يجعله قادر على استكشاف الخطر سلفا و اتخاذ الحيطة و الحذر المسبق من حدوث أضرار إذا ما وقعت فعلا أخطار، كانت محتملة الوقوع و التي من شأنها إذا حدثت أن تهدد مؤسسات و استقلال الدولة و سلامة التراب الوطني، وبالتالي فسلطة تقدير و تكييف الأخطار و أضرارها باتت، من اختصاص رئيس الجمهورية، فهذا الأخير يوجد في موقع مناسب لتقرير الحالة الاستثنائية.

- أن الأخطار الوشيكة الوقوع تتميز بخطورة عالية و من الواجب مواجهتها في أسرع الأوقات : حيث أن رئيس الجمهورية يعتبر رئيس السلطة التنفيذية، بموجب الدستور و بالتالي فإن اختصاص تقدير الخطر و الإسراع في اتخاذ الإجراءات بحزم، يعود لرئيس الجمهورية.

- إن هدف إعلان الحالة الاستثنائية ليس لأغراض شخصية بل للحفاظ على مؤسسات البلاد و إنقاذ استقلالها و ضمان سلامة تراها: إن الغاية من إقرار الحالة الاستثنائية، من قبل رئيس الجمهورية، ليس تحقيق أهداف مرتبطة بمصالح ضيقة للرئيس، بل أن تدخل رئيس الدولة يفرضه الواقع غير العادي و الذي من المحتمل أن يؤدي إلى تعقيدات، تؤثر على الشعب ذاته و على كل مؤسسات البلاد ووحدتها الترابية و استقلالها، و هذا ما جعل المؤسس الدستوري يأخذ في الحسبان ضرورة وضع أحكام و مواد في مضمون النص الدستوري، تسمح لرئيس الدولة باتخاذ إجراءات استعجالية لتهدئة الأوضاع في أسرع وقت بل قد يتوصل الأمر إلى تفويض سلطة التشريع و سن القوانين لرئيس الدولة، لفترة معينة و في مواضيع محددة مرتبطة بتلك الفترة و مرتبطة بذلك الظرف الخطير.

- أن الحالة الاستثنائية يقررها رئيس الجمهورية، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية و استقلالها أو سلامة تراها[1]

وبالتالي يتبين من هذه المادة أن إعطاء صلاحية إقرار الحالة الاستثنائية لا يتم إلا بالشروط التالية:

أ- وجود خطر داهم يوشك على إصابة مؤسسات البلاد الدستورية.

ب- وجود خطر داهم يوشك على إصابة استقلال البلاد[2].

ج- وجود خطر داهم يوشك على إصابة السلامة الترابية للبلاد.

إن ما يمكن استنتاجه حول شرط الخطر المنصوص عليه في الدستور الجزائري أن المادة 120 من الدستور 1976 اشترطت لإعلان الحالة الاستثنائية أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع على مؤسسات الجمهورية أو على استقلالها أو على سلامة تراها، بينما أضافت المادة 87 من دستور 1989 كلمة ** **داهم** **[3]. كذلك يلاحظ عدم تدقيق المشرع الدستوري في اشتراط أوصاف الخطر و خصائصه،الجسامة و الحالية، حيث اكتفى في المادة 93 من دستور

---

[1] - المادة 93 من دستور 1996.

[2] - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ص 273.

[3] - المادة 120 من دستور 1976، و المادة 87 من دستور 1989.

1996 بذكر كلمة: خطر داهم وشيك الإصابة، و لم يشترط صراحة ضرورة توافرصفات الخطر المتمثلة في كون الخطر جسيما و كذلك وجوب وقوع الخطر حالا دون تأخير و دون كونه حدث و انتهى. و لم تعد له أثار في المستقبل و هذا يؤكد بان السلطة الوحيدة المخولة بتقدير الخطر هي مؤسسة رئيس الجمهورية. لكن هذا لا يمنعنا من القول بأنه من غير المعقول أن يلجأ رئيس الجمهورية، إلى إقرار الحالة الاستثنائية دون توفر أخطار جسيمة و حالية، بحيث أن الأخطار العادية، التي تحدث يوميا تواجَه بالضرورة بوسائل القانون العادية، أما الأخطار التي تتطلب اتخاذ الإجراءات القصوى المتمثلة في التدابير الاستثنائية فهي تلك الأخطار التي تتوفر على الخصائص التالية :

الاستثنائية، صعوبة توقعها و استحالة مواجهتها بالوسائل القانونية العادية، و أن تكون هذه الأخطار حالية و جسيمة.

أ- صفة الاستثنائية :

و تعني أنها تدل على أن الأحداث التي وقعت غير معتادة و فجائية و لم تعتاد حياة الأفراد على معايشتها و تصيب المصالح الاستراتيجية و الحيوية للدولة و المجتمع. بحيث يصعب التحكم فيها بوسائل القانون العادية، و أن ترك استمرارها من شأنه أن يؤدي إلى انهيار الدولة و المجتمع معا، خاصة إذا لم تستعمل الوسائل غير العادية في مواجهتها، و التي تبقى الحل الاستثنائي الوحيد لدرء هذه الأخطار الاستثنائية.

بالرجوع للمادة 93 من دستور 1996 التي تنص"إن الاوضاع الخطيرة التي تهدد مؤسسات الدولة و استقلالها و سلامتها ووحدتها الترابية و توشك على اصابتها، تسمح لرئيس الجمهورية بإقرار الحالة الاستثنائية ". نجد أن المؤسس الدستوري لم يتطرق صراحة إلى صفات الخطر المذكورة سابقا و المتمثلة في الجسامة و الحالية، بل اكتفى بوضع عبارة عامة، قابلة لعدة تأويلات بحيث نصت على أنه(عند حدوث خطر داهم يوشك ....)، و هذا على عكس ما جاء به مضمون المادة 16 من الدستور الفرنسي الصادر في 1958 والتي تعتبر الأصل الحقيقي لأغلب دساتير المغرب العربي، بحيث نصت على ما يلي :

" إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية لتهديد بخطر جسيم و حال".نلاحظ الوصف الصريح لصفات الخطر: الجسامةو الحالية

و هنا فالمشرع الدستوري في الجزائر بإمكانه إعادة النظر في صياغة المادة 93 حتى تعطي ضمانات أكثر و توضع قيود على كيفية استعمال المادة 93، بحيث يمنع استخدامها في الأخطار الأقل ضررا. كما أن هذا التعديل من شأنه إزالة اللبس حول أهداف عدم تقييد استعمال هذه المادة و عدم اشتراط صفات الجسامة و الحالية في الخطر الداهم.

لكن يلاحظ أنه أضاف كلمة داهم، عوض حال، بالرغم من عدم امكانية تحديد كل أنواع الأخطار التي تخول إقرار الحالة الاستثنائية إذا حدثت، فإننا نأتي ببعض الأمثلة على هذه الأخطار التي تسمح بتطبيق المادة 93 من دستور 1996.

- تعرض الأمة و ترابها إلى عدوان خارجي .
- وقوع جزء من تراب البلاد تحت سيطرة دولة أجنبية.
- تهديد استقلال البلاد من قبل دولة أجنبية .
- وقوع اضطرابات في أوساط الشعب و حدوث فتن تهدد بحدوث حرب أهلية .
- وجود صراعات مسلحة داخلية .
- حدوث عصيان مدني في أوساط الشعب أو تمرد فئة أو جهاز من اجهزة الدولة على أحكام الدستور.

و قد حدثت في الجزائر اضطرابات بعد الاستقلال أدت إلى إعلان حالات استثنائية نذكر على سبيل المثال أحداث 1963 بحيث استخدم الرئيس صلاحياته غير العادية، و أعلن الحالة الاستثنائية بموجب بيان في 3 اكتوبر 1963 و طبق المادة 59 المتعلقة بالسلطات الإستثنائية[1].

إن ما نخلص له من هذه الفقرة المتعلقة بشرط الخطر و صفاته، أن المشرع الدستوري الجزائري في المادة 93 من دستور 1996، لم يعرف ماهية الخطر و لم يحدده بدقة و لكن يمكن القول بأن هذا الخطر الذي يبرر لرئيس الجمهورية، إقرار الحالة الاستثنائية أن يتصف بصفات :

- الاستثنائية : و التي تعني عدم الاعتياد على تلك الأخطار و الأوضاع ..
- أن يكون حال : و هو ما أصطلح عليه المشرع الدستوري الجزائري بكلمة " داهم ". و التي تعني بأن هذا الخطر مؤكد الوقوع و لا شك فيه. بحيث يصل إلى درجة التيقن بحدوثه و ليس

[1] - Message du président de la république, lu à l'assemblée nationale le 03/10/1963 (mise en œuvre de l'article 59 de la constitution, relatif aux pouvoirs exceptionnels). JORA n° 73 du 03 octobre 1963, P 104.

مجرد التوهم، لأن الخطر الذي يُتوهم حدوثه أو الذي يُمكن التنبوء بوقوعه لفترة غير قصيرة، بحيث يمكن مواجهته و توفير كل الوسائل اللازمة لدرئه، لا يعتبر حال و لا يعتبر داهم .

- الخطر الجسيم : و هو الخطر الذي يستحيل دفعه بالوسائل القانونية المعتادة.

ثانيا:وشك تهديد الخطر الداهم على إصابة مؤسسات البلاد استقلالها وسلامتها

هناك من يرى أن التهديدات الناجمة عن الخطر الداهم، و التي توشك أن تصيب مؤسسات البلاد الدستورية، و استقلالها و سلامة ترابها، هي أثار ناجمة عن الخطر و ليس شرط لإعلان الحالة الاستثنائية، بحيث لا يكفي مجرد قيام خطر لإعلان هذه الحالة، بل يجب أن يصل الخطر إلى درجة الاضرار بالمصالح الحيوية للبلاد، و يتحقق هذا التهديد الفعلي بوجود شواهد و حوادث مادية تبرر الاعتقاد بوجود هذا التهديد سواء بصورته الكلية المتمثلة، في انهيار المصلحة المحمية، أو في صورته الجزئية المتمثلة في الانتقاص من المصلحة أو المساس بها[1].

و الواقع أن أول شرط لإعلان الحالة الإستثنائية هو ضرورة وجود خطر داهم وشيك الإصابة، أما الشرط الثاني فهو ضرورة احتواء هذا الخطر على درجة عالية من التهديد الكفيل بإصابة مؤسسات البلاد الدستورية و استقلالها و سلامة ترابها.

ثالثا: إصابة مؤسسات البلاد الدستورية أو استقلالها أو سلامتها الترابية

إن تطبيق المادة 93 المذكورة سابقا غير ممكن في ظل وجود خطر داهم، دون أن تصاحبه وضعية تقارب من اصابة مؤسسات البلاد الدستورية أو استقلالها أو سلامتها، بحيث أن اعلان الحالة الاستثنائية، من قبل رئيس الجمهورية يتوقف على مدى قدرة هذا الخطر الداهم على المساس بموضوعات معينة ذكرها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر و هي : مؤسسات البلاد الدستورية، استقلال البلاد، و السلامة الترابية.

إذا بتوفر الأوضاع و حدوث خطر داهم مهدد و على وشك إصابة مؤسسات البلاد أو استقلالها أو سلامتها الترابية، فإن الاختصاص الاستثنائي، ينعقد لرئيس الجمهورية، و ذلك طبقا لأحكام المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 1996، و هذا حتى يتمكن من اعادة الامور إلى

---

[1]- رمسيس بهناس : النظرية العامة للتجريم في القانون الجنائي، منشأة المعارف الاسكندرية 1977 نقلا عن وجدي ثابت غابريال، المرجع السابق، ص 109.

وضعها الطبيعي، و بالتالي فان الوصول لهذه الوضعية يتطلب أن يؤدي الخطر إلى امكانية الاضرار بمؤسسات البلاد أو باستقلالها أو بسلامتها الترابية، بعبارة أخرى، يجب أن يحدث هذا الخطر أوضاع غير عادية تعيشها مؤسسات البلاد و إلا فإن إقرار الحالة الاستثنائية، يصبح غير مبرر و لا يحق لرئيس الجمهورية استعمال المادة 93 إذا كانت الظروف مألوفة. و لكن التساؤل الذي يطرح بالحاح هل يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء للمادة 93 بمجرد حدوث خطر داهم و لم يحدث أضرار بمؤسسات الدولة و استقلالها و سلامتها الترابية؟. ثم كيف يمكن اثبات وجود خطر داهم دون حدوث الاصابة الفعلية لمؤسسات الدولة؟. و هل ان رئيس الجمهورية مخوّل قانونا باستعمال المادة 93 حتى في ظل استمرار السير العادي و المنتظم للسلطات و المؤسسات الدستورية العامة مع وجود خطر داهم يوشك أن يصيبها؟.

إن الإجابة على هاته الأسئلة يدفعنا إلى تحليل المقصود بمصطلح وشك إصابة مؤسسات البلاد و استقلالها و سلامتها الترابية؟.

1- ماهية مفهوم مصطلح اصابة مؤسسات البلاد و استقلالها و سلامتها الترابية :

إن المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 1996، لم تشترط أن تتوقف المؤسسات الدستورية للبلاد، كما لم تشترط فقدان الاستقلال الجزئي أو الكلي للبلاد، و لا أن تصاب فعلا سلامتها الترابية لإعلان الحالة الاستثنائية، بل أن المؤسس الدستوري اكتفى بمجرد وجود خطر داهم " يوشك " على الإصابة و الوقوع و يوشك على احداث أضرار بالمؤسسات، بحيث أن الاختصاص الاستثنائي لرئيس الجمهورية، ينعقد له حتى في ظل استمرار سير المؤسسات العامة، و بالتالي فرئيس الجمهورية غير مرتبط بشرط التوقف الفعلي للمؤسسات و استحالة أداء مهامها الدستورية، بل يكفي وجود صعوبة في اعمالها لإعلان الحالة الاستثنائية و دليل ذلك ما يلي:

أن المادة 93 اكتفت بذكر كلمة " يوشك أن يصيب المؤسسات ..."، و هي صريحة في حكمها بحيث لم تشترط التوقف الفعلي و الانقطاع المادي لسير المؤسسات، بل سمحت لرئيس الجمهورية بإقرار الحالة الاستثنائية بمجرد وقوع البلاد تحت تهديدات خطر داهم، يكاد أن يقع بمؤسساتها أو باستقلالها أو سلامتها الترابية.

- أن الفقرة الثانية من المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 1996 نصت على أن رئيس الجمهورية لا يمكنه إقرار الحالة الاستثنائية إلا بعد استشارة رؤساء كل من : المجلس الشعبي

الوطني، مجلس الأمة، المجلس الدستوري، و الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء. و بالتالي فهذه الفقرة تدل على أن كل هذه الهيئات تبقى تسير بانتظام، و غير متوقفة ورغم ذلك يمكن لرئيس الجمهورية، إقرار الحالة الاستثنائية، بحيث يكون ملزما بأخد أراء المجالس المذكورة سابقا، و التي مازالت في حالة إنعقاد و لم تتعرض بعد للإصابة الفعلية أو الشلل الجزئي أو الكلي لها. و هنا نعود لإحدى التفسيرات التي أتى بها جوجل1، عند تطرقه لمضمون المادة 16 من الدستور الفرنسي فتوصل إلى أن إعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية و استخدامه للمادة 16 من الدستور الفرنسي، فتوصل إلى أن اعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية و استخدامه للمادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ينعقد بمجرد وجود صعوبة في سير السلطات الدستورية العامة و لا يشترط انقطاع فعلي في سير هذه السلطات، و دليل ذلك أن المادة 16 نفسها اشترطت على وجوب انعقاد البرلمان الفرنسي بقوة القانون، و هو ما يفترض أن البرلمان قادر على الانعقاد و لم يصاب بالعجز الكلي، أو العجز المادي الذي يحول دون انعقاده و هذا ينطبق بوضوح على المادة 93 من الدستور الجزائري، باعتبار أن هذه المادة 93 لم تتطرق بتاتا لحالة انقطاع المؤسسات، بل اكتفت بمجرد وجود خطر داهم يوشك على الوقوع حتى و لو لم يقع فعلا، و حتى لو لم يحدث أضرار مادية بالمؤسسات العامة للبلاد، فبمجرد وجود خطر داهم يهدد بإصابة المؤسسات فان رئيس الجمهورية، يصبح في وضعية قانونية تسمح له باللجوء للمادة المذكورة أعلاه.

بينما نجد المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 و بالرغم من أنها تنص على حق رئيس الجمهورية، في اتخاذ الإجراءات التي تقتضيها الظروف بعد استشارة الوزير الأول و رئيس البرلمان و كذلك المجلس الدستوري ... و هذا يعني أن السلطات العامة و المؤسسات الدستورية مازالت قائمة و لم تنقطع بعد، و تؤدي مهامها الدستورية بانتظام و يحق كما سبق القول اتخاذ الاجراءات الاستثنائية بمجرد وجود خطر جسيم حال يتهددها. بالرغم من أن نص المادة يسمح بممارسة الاختصاص الاستثنائي في ظل السير العادي للهيئات المذكورة سابقا التي يطلب

[1]- ف. جوجل، المؤسسات السياسية الفرنسية، باريس 1968، نقلا عن وجدي ثابت غابريال، المرجع السابق ص 183.

استشارهما فإن المؤسس الدستوري قيدها باشتراط حدوث انقطاع السير المنتظم للسلطات الدستورية العامة[1] .

و بالتالي يتضح الخلاف الواضح بين مضمون المادة 93 من التعديل الدستوري الجزائري، و مضمون المادة 16 من الدستور الفرنسي و التي يفضل الاخذ بها كاملة. و اضافتها لأحكام المادة 93 من الدستور الجزائري حتى لا تحدث تأويلات بشأن احتمال وقوع تفسيرات شخصية من رئيس الجمهورية للمادة 93، إذ قد يرى البعض أن استخدام الرئيس لهذه المادة في ظل السير العادي للمؤسسات يعتبر عملا غير دستوري، لكون الانقطاع الفعلي لها لم يتحقق في الميدان. و هذا الاستنتاج الملاحظ، يبدو أنه أكثر واقعية و أكثر عقلانية.

إن اختصاص تقدير جسامة الخطر الداهم الحالي، يعود إلى رئيس الجمهورية الذي يعتبر المؤهل الوحيد بمقتضى نص المادة 93 للتفسير و القول بأن هذا الخطر أصبح وشيك الوقوع و على وشك إصابة المؤسسات الدستورية للبلاد و استقلالها و سلامة ترابها، و له حق اقرار الحالة الاستثنائية دون انتظار حدوث عجز في مؤسسات الدولة.

و الواقع أن النتيجة، لا يمكن الوصول إليها من جراء تحليل ماهية الشرط المتعلق بإصابة مؤسسات البلاد و استقلالها و سلامتها الترابية ، و هذا دون التطرق إلى الأسس و الشروط و المبررات التي اعتمدها رئيس الجمهورية، عند إعلانه للحالة الاستثنائية بالجزائر. فهل توفرت شروط تطبيق الاجراءات الاستثنائية؟. و هل فعلا أصيبت مؤسسات البلاد بأضرار؟. ام تمت ممارسة الاختصاص الاستثنائي رغم أن مؤسسات البلاد كانت تسير بانتظام؟.

إن ما يمكن استنتاجه مما سبق أن مضمون المادة 93 و حتى المواد السابقة لها في دساتير 1963-1976 و 1989، مطاطة وواسعة، حيث أنه من السهل القول بوجود خطر داهم، يوشك أن يصيب مؤسسات البلاد، و هذا دون الحاجة التدليل على أن وسائل القانون العادية، تم تجريبها، و أصبحت عاجزة عن التحكم في الاخطار التي لم تقع بعد و لكنها توشك على المساس بالسلطات العامة للبلاد أو باستقلالها و سلامة ترابها و لكن إذا ما تم تقييد مضمون المادة 93، بتعديلها وربط استخدامها بضرورة إثبات حدوث إصابات فعلية في المؤسسات المذكورة

[1] - Article 16, de la constitution française : Lorsque les institutions de la république, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire où l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu. Le président de la république prend les mesures exigées par ces circonstances.

سابقا، فإنه يصبح من الصعب استعمال المادة 93. إذ أن تطبيقها لا يكون بمجرد الشك و التحسس بأن خطرا ما يهدد مؤسسات البلاد و يوشك على اصابتها بل لا بد من وقوع و حدوث هذه الاضرار و الاصابات، و هذا ما يمكن أن نلمسه بالقياس على أحكام المادة 16 من الدستور الفرنسي، التي تعتبر المصدر و الأساس القانوني للعديد من دساتير الدول بما فيها الدستور الجزائري، حيث تعرض الرئيس الفرنسي، لإنتقادات عديدة عند تطبيقه لهذه المادة بمناسبة أحداث الجزائر في 1961، إذ استند الرئيس "شارل ديغول "على مبرر الانقطاع في سير السلطات العامة و ذلك بسبب عملية الاحتجاز التي تعرض لها وزير الاشغال العمومية الفرنسي أثناء الاحتلال من قبل بعض المتمردين في الجيش. و لجأ لأحكام المادة 16، و ذلك لغرض ضمان قيام السلطات العامة الدستورية بأداء مهامها في اقصر فترة ممكنة، و فعلا جسد الرئيس ديغول هذه المادة في الميدان و قام باتخاذ الاجراءات الاستثنائية مما جعله يتعرض لإنتقادات شديدة من العديد من الفقهاء و المؤلفين و كذلك القانونيين[1] الذين رأوا أن شرط العجز في أداء السلطات الدستورية لم يكن متوفرا، بحيث لم يحدث انقطاع مادي و عجز يسمح لرئيس الجمهورية بالحلول محل السلطة العاجزة عن مباشرة وظائفها، فمبرر التمرد الحاصل في الجزائر، لم يؤدي إلي ضعف كبير في أداء المؤسسات الدستورية لمهامها، كما لم تعد عاجزة و مشلولة، و كان من الممكن مواجهتها بوسائل القانون العادية التي يجب تجريبها في الميدان قبل اللجوء للحالة الاستثنائية، لأن مؤسسات الجمهورية يمكنها أن تسير و تؤدي مهامها حتى في ظل السير غير المنتظم لها، بل يمكنها مباشرة وظائفها رغم وجود ظروف غير عادية، و لاتطبق تلك المادة إلا في حالة اتضاح الاختصاصات المسندة لها، بموجب أحكام الدستور، و أنها أصبحت مشلولة أو تكاد أن تصاب بالشلل التام.

و الواقع أن الانتقادات الموجهة للرئيس ديغول لم تكن لتوجد و كان من الممكن عدم الإهتمام بها، لو لم ينص صراحة في المادة 16 من دستور 1958 على شرط ربط إعلان الحالة الاستثنائية، بحدوث انقطاع السير المنتظم للسلطات الدستورية العامة، و هذا ما يفتقده مضمون المادة 93 من التعديل الدستوري في الجزائر لسنة 1996، و التي تتطلب إعادة النظر في طريقة صياغتها، باعتبار ان الاوضاع و الخلفيات التي رافقت اعداد النص الفرنسي، ليست هي نفسها التي دعت المؤسس الدستوري لوضعها، فالمؤسس الدستوري الفرنسي بالرغم من ان كل

[1] - J. Cadart, droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J 1980, p983

الظروف التاريخية التي مرّت بها فرنسا و تتمثل على الخصوص في الحرب العالمية الثانية، و التي كادت أن تقضي عليها، فإنه لم يسمح باستعمال السلطات الاستثنائية بمجرد وجود خطر يكاد يهدد مؤسسات الجمهورية، بل قيدها بضرورة حدوث عجز و انقطاع في أدائها لمهامها الدستورية، و كان الأولى هو عدم تقييدها لأن الخطر الالماني، على فرنسا ما زال قائما و قد يظهر في أية لحظة، و رغم ذلك فإن المؤسس الدستوري، كما سبقت الاشارة، لم يترك المادة 16 بدون تقييد، و لم يرخص باللجوء للإختصاص الاستثنائي، دون حدوث عجز و انقطاع في السير المنتظم و المتواصل للسلطات الدستورية العامة، و هذا ربما يعود إلى تخوفه من امكانية تعسف الرئيس في استعمالها بحيث، يصبح - إذا لم يتقيد بالعجز المادي - له حق تطبيقها مباشرة، دون حاجة لإثبات أن القوانين العادية، لم تعد كافية لمواجهة تلك الاخطار، كما تصبح تلك المادة سيف يتم استعماله لحل كل أزمة، تحدث و يتم تبريرها بمبررات الحفاظ على مؤسسات الجمهورية و استقلال الامة و سلامة أراضيها، و ضمان تنفيذ تعهداتها الدولية.

إن الأوضاع المحلية و الدولية و انتشار قيم الديموقراطية و حقوق الانسان، و العولمة و التعددية السياسية و انضمام الجزائر إلى المواثيق الدولية، كلها عوامل تدعو إلى إعادة النظر في طريقة صياغة المادة 93 باعتبار أن اصلها يبدو مأخود من المادة 16 فرنسي، و لكنها أخذت جزء منها فقط و هو الجزء المتعلق بسهولة اللجوء لإقرار الحالة الاستثنائية، دون الحاجة للاستدلال على أن الوسائل القانونية العادية أصبحت عاجزة عن مواجهة الظرف الاستثنائي، و دون الحاجة إلى التدليل على أن مؤسسات الدولة أصبحت مشلولة و من الضروري أن يحل محلها رئيس الجمهورية في أداء مهامها.

2- موضوع الخطر و محله :

ينص التعديل الدستوري لسنة 1996 في مضمون مادته رقم 93[1]، على أن إقرار رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية، لا يتم إلاّ بتحقق الاوضاع و الحالات التالية :

- أن يوشك الخطر الداهم على إصابة المؤسسات الدستورية للبلاد، استقلال البلاد، سلامة تراب البلاد.

[1] - ملاحظة: المادة 87 من دستور 1989، تحولت إلى المادة 93 من دستور 1996.

إذن فلجوء رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية، مرتبط باحدى الموضوعات المذكورة سابقا، و التي وردت على سبيل الحصر، و لا يمكن اقرار الحالة الاستثنائية خارج هذه الحالات، باعتبار أن نص المادة 93، صريح وواضح و لا إشكال فيه، فالغرض من وضع هذه المادة هو تمكين رئيس الجمهورية من الصلاحيات اللازمة، لغرض حماية المؤسسات الدستورية للبلاد و كذلك استقلالها و سلامتها الترابية.

و ما يلاحظ على هذه المادة أنها لم تشترط على رئيس الجمهورية انتظار وقوع أصابات في مؤسسات البلاد الدستورية، و استقلالها و سلامة ترابها، بل يكفي وجود خطر داهم و حال يوشك أو يكاد أن يقع على هذه الهيئات السالفة الذكر، ليصبح الرئيس مؤهلا بقوة القانون المتمثل في مضمون المادة 93 لإقرار الحالة الاستثنائية دون انتظار تعطيل مؤسسات البلاد، و ذهاب استقلالها أو احتلال ترابها، و يظهر أن المؤسس الدستوري كان متحفظا و يقظ إلى درجة كبيرة و متخوفا من حدوث هذه الاوضاع، كذلك لم يشأ انتظار وقوع هذه الحالات لإعطاء رئيس الجمهورية حق اللجوء للصلاحيات غير العادية، و يبدو أن تعرض كل مؤسساتها و استقلالها و ترابها للسيطرة طوال فترة تجاوزت قرنا و ثلاثين سنة من الاحتلال مما جعله لا يشترط في المادة 93، حدوث عجز فعلي و انقطاع كلي في تسير مؤسسات الدولة، و هذا على عكس المؤسسات الدستوري الفرنسي، الذي اشترط في المادة 16 من دستور 1956 شرطا واقفا و هو حدوث اصابات و اعاقة و توقف و عجز في السلطات و المؤسسات الجمهورية، و استقلال الأمة و سلامتها الإقليمية. و أضافت فقرة أخرى تتعلق بتنفيذ تعهدات فرنسا الدولية[1]، حيث أن حدوث خطر حالي و تقريبي. لا يكفي لإعلان الحالة الاستثنائية ما لم تحدث اصابات فعلية، و عجز في سير مؤسسات الجمهورية، و استقلال الامة و سلامة اقليمها، و استحالة تنفيذ تعهداتها الدولية، و لكن ما المقصود بهذه المؤسسات و الهيئات التي أحاطها المؤسس الدستوري بهذه العناية الكبيرة دون غيرها؟.

---

[1]- في شأن موضوع الخطر، فإن المادة 16 من الدستور الفرنسي، أدرجت مسألة استحالة تنفيذ التعهدات الدولية، كشرط يمكن الإستناد إليه لإعلان الحالة الإستثنائية، بينما لم يظهر ذلك في مضمون النصوص الدستورية الجزائرية لسنوات 1963، 1976، 1989، و 1996.

أ- المقصود بمؤسسات البلاد

إن استمرار بقاء الدولة يتوقف على مدى اسنمرار مؤسساتها و مدى صلابتها في مواجهة الاخطار المحدقة بها، باعتبار ان وجود الدولة مرتبط بوجود هذه المؤسسات و المحافظة عليها من الاخطار و الاضرار التي يمكن أن تصيبها من جراء حدوث أوضاع غير عادية.ذلك أن الصعوبات التي تصيب هذه المؤسسات تستدعي بالضرورة اتخاذ اجراءات عاجلة لا تسمح بالانتظار، لأن التأخر في مواجهتها عن طريق اجراءات القانون العادي قد يؤدي إلى حدوث أضرار و آثار بالغة الخطورة على المصالح الحيوية للشعب، و يلاحظ أن هذه الفقرة من المادة 93 تتكلم عن المؤسسات الدستورية للبلاد. و المعروف قانونا أن المؤسسات الدستورية للبلاد تنقسم إلى ثلاث هيئات و هي: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية و السلطة القضائية.

هذه المؤسسات هي التي خوّلها المشرع الدستوري بممارسة صلاحيات دستورية هامة، و بأن تهديدها بأحد الاخطار و لو لم تصبها فعلا من شأنه أن يؤدي إلى إقرار الحالة الاستثنائية المخولة لرئيس الجمهورية بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996 في مادته رقم 93. و يبدو أن سبب ذلك يعود إلى حيوية هذه السلطات في الجهاز التشريعي الوطني المكون من غرفتين و هما مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني. فالمادة 98 من دستور 1996، نصت على أن ممارسة السلطة التشريعية تتم من قبل برلمان يتكون من غرفتين، المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، أما السلطة التنفيذية و التي تعتبر كذلك من أهم المؤسسات الدستورية في النظام الدستوري الجزائري فتناولتها المادتين 70 و 72 : حيث نصت على أن رئيس الدولة هو حامي الدستور و هو رئيس الجمهورية الذي يمارس السلطة السامية في حدود الدستور و يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها. أما بخصوص المؤسسة الدستورية الثالثة فتتمثل في السلطة القضائية، التي تَنَاولتها المواد 138 .. إلى 158، حيث أعطت سلطة إصدار الاحكام و حماية حريات المحتمع و الحفاظ على حقوقه إلى الجهاز القضائي .

إذن فإن لجوء رئيس الجمهورية لإقرار الحالة الاستثنائية، لا يتم إلا في حالة وقوع البلاد تحت طائلة خطر داهم يكاد أن يصيب السلطة التشريعية المتمثلة في غرفتي البرلمان أو إحداهما أو يوشك على اصابة السلطة التنفيذية المتمثلة في الحكومة أو يهدد المهام الدستورية المخولة لمؤسسة القضاء، .باعتبار أن هاته الهيئات تشكل المصالح الحيوية للبلاد. و تمس جميع الميادين السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و أن حمايتها و ضمان استمرارها ضروري سواء في الظروف العادية،

أو في حالة الاوضاع بالغة الخطورة، و التي لا يمكن مواجهتها و التحكم فيها، إلاّ باستخدام الوسائل القانونية غير العادية التي قد تمس حتى بحقوق و حريات الافراد .

ب – ماهية استقلال البلاد

إن التساؤل يطرح في أول وهلة حول الخطر الذي يهدد استقلال البلاد؟. فمتى تكون سيادة البلاد مهددة بخطر داهم، و هل المقصود بالإستقلال أن يكون مهددا بالكامل لإعلان الحالة الاستثنائية أم أن الاستقلال الجزئي كفيل بتوفير شروط إعلان الاجراءات الاستثنائية ؟.

بالرجوع للفقرة الخامسة من ديباجة التعديل الدستوري لسنة 1996[1]، نجد أنها تنص على أن جبهة التحرير الوطني، توجت عن طريق ما بذله خيرة أبناء الجزائر من تضحيات في الحرب التحريرية الشعبية بالاستقلال و شيدت دولة عصرية **كاملة السيادة** فنلاحظ أن المشرع الدستوري ربط الاستقلال **بالسيادة الكاملة للبلاد، و** في المادتين 07 و 08 من الدستور اعتبر المؤسس الدستوري أن الشعب، يمارس سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية و أن الغرض من اختيار الشعب، للمؤسسات هو المحافظة على **الاستقلال الوطني**، وزاد المؤسس الدستوري التاكيد على استقلال البلاد و الالحاح عليه في المادة 13 بحيث منع منعا باتا، التنازل أو التخلي عن أي جزء من **التراب الوطني .**

يتضح مما سبق، مدى اهتمام المشرع الدستوري بالحفاظ على استقلال البلاد، حتى أنه خول مسؤولية حماية الاستقلال لعدة جهات، رئيس الجمهورية، الشعب، الاحزاب، الجيش الوطني الشعبي، المواطن، فكل هذه الهيئات حملها مسؤولية الدفاع على استقلال البلاد سواء بعدم تعريض الاستقلال للخطر و ذلك بالامتناع عن القيام باعمال الخيانة و التجسس، و الولاء للعدو، و كذلك الامتناع عن إرتكاب الجرائم المضرة بأمن الدولة، أو بالابتعاد عن القيام بأي عمل من شأنه أن يمس باستقلال و سيادة الشعب، فكل هذه الاوضاع إذا حدثت تبرر استخدام رئيس الجمهورية للمادة 93 .

---

[1] -الفقرة الخامسة من ديباجة دستور 1996.

ج- ماهية سلامة تراب البلاد

إذا كان استقلال البلاد مرتبط بمدى ممارسة الدولة لسيادتها الكاملة، دون تدخل خارجي، فإن سلامة تراب البلاد بالنطاق الجغرافي المرسوم بحدود و الذي تمارس فيه الدولة اختصاصاتها بحيث أن سلامة الاقليم تكون بالحفاظ على سلامة الدولة داخل حدودها الجغرافية الفعلية، و هذه السلامة تشمل سلامة الاقليم المادية و المعنوية، بحيث أن السلامة تكون بمواجهة العدوان الخارجي الذي يهدد بالاستيلاء على الاقليم و كذلك مواجهة أي انشقاق و نزاع داخلي يستهذف الإقليم. و قد منعت المادة 13 من دستور 1996 منعا باتا التنازل عن أي جزء من التراب الوطني، و أوكلت مهمة الدفاع عن السلامة الترابية للوطن إلى الجيش الوطني (المادة 25)، كما حضرت على الأحزاب السياسية إمكانية استغلال الحق الممنوح لها قانونا لغرض استعماله من اجل المساس بأمن و سلامة التراب الوطني، ووضعت واجب الحفاظ على السلامة الترابية للوطن إلى كل مواطن جزائري (المادة (61) ناهيك عن رئيس الجمهورية الذي التزم أثناء تأدية اليمين الدستوري بالمحافظة على سلامة التراب الوطني (المادة 76) و بالإضافة إلى هذه النصوص التي ذكرت في الفقرة السابقة و التي تشدد على ضرورة حماية التراب الوطني فهناك نصوص أخرى تطرقت لها مثل قانون الانتخابات رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 [1]، و الذي ألزم كل مترشح لرئاسة الجمهورية بتقديم تعهد كتابي موقع يتضمن الالتزام بالحفاظ على سلامة التراب الوطني، كما نجد نص تشريعي أخر[2]، يتناول مسألة الحفاظ على سلامة التراب الوطني، و كل مساس به يعرض صاحبه سواء كان شخص أو تنظيم إلى العقوبات المنصوص عليها في النص القانوني المتعلق بقانون العقوبات، هذا في الظروف العادية، فمابالك إذا ما أدت إلى المساس الخطير باقليم الدولة بحيث يمكن اللجوء لأحكام المادة 93 و اقرار الحالة الإستثنائية و مواجهة ذلك التصرف الداخلى و الخارجي، المهدد لتراب البلاد و هذا بشرط أن يفوق هذا التهديد الوضع العادي الذي يعاقب عليه القانون العادي المتمثل في قانون العقوبات، بحيث يجب أن يبلغ هذا الخطر درجة كبيرة من الجسامة و التهديد إلى درجة عجز وسائل القانون العادية (قانون العقوبات) و غيره من القوانين الأخرى على مواجهة هذه الوضعية.

---

[1]- المادة 157 من قانون الإنتخابات رقم 07/97 المؤرخ عي 06 مارس 1997.

[2] -المادة 3 من الأمر رقم 97 /09 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.

و الملاحظ على المؤسس الدستوري الجزائري أنه لم يحدد ماهي الاخطار التي يمكن أن تهدد سلامة التراب الوطني؟. و لكن المعروف في القانون الدولي أن العدوان الخارجي و كذلك الفتن الداخلية، المطالبة باستقلال جزء من تراب البلاد، بالإضافة إلى إعاقة مؤسسات الدولة عن ممارسة كامل صلاحياتها علىكافة انحاء الاقليم الجزائري كفيلة بدفع رئيس الجمهورية لإعلان الحالة الاستثنائية لغرض حماية سلامة التراب و الاقليم سواء من الاعتداءات الخارجية أو من محاولات الإنفصال و الإنفراد ببعض الأجزاء الترابية.

و بالمقارنة بين مضمون المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 1996، بما ورد في محتوى المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، نجد أن هذا الأخير أضاف حالة جديدة تكون محل خطر تسمح بإعلان الحالة الإستثنائية، و هذه الوضعية تتعلق بوقوع تهديد ضد تنفيذ التعهدات الدولية لفرنسا، بحيث أن نشوء خطر جسيم و حال يهدد تنفيذ فرنسا لالتزامات الدولية و يتسبب في انقطاع السير المنتظم للسلطات الدستورية العامة، من شأنه أن يسمح لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الإستثنائية المنصوص عليها في المادة 16 من دستور فرنسا[1]، و لكن هذه الحالة غير منصوص عليها في التشريع الأساسي الجزائري، و يبدو أنه من المهم الاقتباس منها خاصة و ان الوضع الدولي الحالي زاد من تداخل المهام بين الدول، بحيث ان التشريعات الدولية أصبحت تتقارب في مضمونها بل أحيانا لا تكاد تختلف عن التشريعات الداخلية.

3- أسباب عدم اشتراط تقيُّد رئيس الجمهورية بالتدرج في استعمال الصلاحيات غير العادية (الطوارئ، الحصار...)

إن الدستور الجزائري لسنة 1989 يتبنى حالتي الحصار و الطوارئ المتعلقتين بوجود ضرورة ملحة تتطلب اتخاذ إجراءات استثنائية من اجل استتباب الوضع، و لقد احتفظ التعديل الدستوري لسنة 1996 في مادة رقم 91 بنفس الحالات، ولكن تمت صياغتها و ترتيبهما في النص الدستوري قبل الحالة الاستثنائية، حيث أن المادتين 91 و 92 من الدستور تناولتا حالتي الطوارئ و الحصار ؟ ثم أتت المادة 93، و تناولت الحالة الاستثنائية، و يرى شيهوب مسعود أن ورود حالتي الحصار و الطوارئ، في ترتيب يسبق الحالة الإستثنائية، لا يعني لزوم تقيد السلطة بهذا الترتيب، و إنما تتقيد بالحالة الحاصلة، و هذا بإعتبار أن الظروف الطارئة هي التي تفرض

[1] - R.Chevontion, L’élaboration de la constitution de la cinquième république. Aix Marseille 1978, P541,549.

اللجوء إلى استعمال السلطات لهذه الحالة[1]، أو تلك في حين يوجد رأي آخر لفقهاء أخذوا يالإتجاه الذي يرى بأن حالتي الطوارئ و الحصار و الحالة الاستثنائية، إنما وردت على سبيل التدرج، حيث أن المؤسس الدستوري نص أولا في المادة 91 على ضرورة إعلان حالة الطوارئ أو حالة عدم كفاية تلك الاجراءات، و حدوث شلل في تلك المؤسسات الدستورية للبلاد، و أصبح استقلال و تراب البلاد مهددين، فهنا فقط يمكن لرئيس الجمهورية إقرار الحالة الاستثنائية.
مع الإشارة إلى أن دستور 1989، هو الذي أضاف توضيحا جديدا، بشأن اشتراط أن يهدد الخطر، المؤسسات الدستورية، و في السابق لم تحدد أية مؤسسات[2]

و بخصوص ما سبق فإن الإتجاه الغالب، يميل إلى ترك السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في استعمال الإجراء المناسب لتلك الظروف الحاصلة دون التقيد بالترتيب الوارد في النص الدستوري لسنة 1996.و هذا لأسباب عديدة من أهمها :

- أن الظروف الطارئة هي التي تفرض اللجوء إلى الوسيلة المناسبة لها.
- ان الأوضاع الناشئة قد تحدث بسرعة غير متوقعة تتجاوز منذ الوهلة الأولى مجرد تهديد النظام العام إلى شل مؤسسات الدولة و تهديد الوحدة الوطنية و الاستقلال[3].
- عدم وجود إلزام صريح بموجب أحكام الدستور يفرض تجريب استعمال الصلاحيات غير العادية وفق التدرج الذي أتى به دستور 1996، فهذا الأخير لم يفرض على الرئيس احترام الترتيب الوارد في المواد 91، 92، 93[4]، بل أعطاه سلطات واسعة لمواجهة الظروف غير العادية، و ترك له السلطة التقديرية الواسعة لاتخاذ ما يراه مناسبا من إجراءات للتحكم في تلك الأوضاع و ضمان السير العادي للمؤسسات الدستورية و لحماية استقلال البلاد و سلامتها الترابية.

---

[1] - شيهوب مسعود مرجع سبق ذكره، ص 36، 37.

2 - لمين شريط، المرجع السابق، ص 558.

3 - شيهوب مسعود نفس المرجع السابق، ص 37.

4 - فالدستور الجزائري لسنة 1996، نص أولا على حالتي الطواريء و الحصار في المادة 91، بينما تناول الحالة الإستثنائية في المادة 93، و أورد حالة الحرب في المادة 95، غير أنه لم يلزم رئيس الجمهورية بمراعاة هذا الترتيب.

المطلب الثالث : حالة الحرب

تعتبر حالة الحرب أيضا من الظروف الإستثنائية، التي تمس مساسا خطيرا بالنظام العام، و تهز:

- مؤسسات الدولة.
- استقلال الامة.
- السلامة الترابية للبلاد.
- معاهداتها و التزاماتها الدولية.

كما تخل بها، و اكثر من هذا فانها قد تهدد بإزالتها من الوجود.

و تعتبر هذه الحالة أخطر و أشد و ضعية، تصلها البلاد بحيث تتجاوز كل الحالات الاستثنائية الأخرى التي تطرقنا اليها سابقا. و قد وصل الأمر ان دفع المشرع الدستوري الى تخصيص المادتين 95، 96 و المرتبطتين بحالة الحرب[1]، و تسمح حتى بتوقيف العمل بالدستور و اتخاذ كل الإجراءات و استخدام جميع الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب، فهذه الحالة اذن أشد وقعا على الشعب و الوطن معا و ذلك بالمقارنة مع الحالات الاستثنائية الثلاث السابقة الذكر، و بالتالي نحاول في الفقرة الأولى تحديد الأساس القانوني لحالة الحرب ثم في فقرة ثانية نحلل شروط اعلان حالة الحرب و مبرراتها.

الفرع الأول : التنظيم القانوني

تناولت حالة الحرب المادة 44 من دستور 1963[2]، التي أعطت صلاحية إعلان الحرب لرئيس الجمهورية مع مصادقة المجلس الشعبي الوطني، بينما نظمتها بشكل غير صريح المادة 59[3]، من نفس الدستور التي لم تفرق بين انواع الحالات الاستثنائية بحيث اكتفت بإيراد عبارة شاملة و عامة و هي (الإجراءات الإستثنائية). " في حالة خطر داهم يتخذ رئيس الجمهورية كل الاجراءات الاستثنائية الكفيلة بانقاذ استقلال الامة و مؤسساتها الجمهورية".

---

[1] - المادة 95 من دستور 1996: إذا وقع عدوان فعلي على البلاد، أو يوشك أن يوقع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب. أما المادة 96 فنصت: يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب.

2- المادة 44 من دستور 1963: يقوم رئيس الجمهورية بإعلان الحرب و إبرام السلم بموافقة المجلس الوطني.

3- المادة 59 من دستور 1963.

هذا يعني ان الإجراءات الإستثنائية قد تكون حالة طوارىء و قد تكون حالة حصار و قد تكون حالة حرب... و هذا علىغير ما ورد في احكام المواد 122،123،124 من دستور 1976 التي وضحت و حددت نوع الاجراء الذي يتخذه رئيس الجمهورية في حالة وقوع عدوان فعلي او وشيك الحصول حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الامم المتحدة، فان الاجراء الذي يُتخذ هو إعلان حالة الحرب من قبل رئيس الجمهورية. و غير بعيد عن هذا المضمون فان المواد 89، 90 و 91 من دستور 1989 نصت على امكانية اللجوء لخيار اعلان الحرب، اذا ما وقع عدوان فعلي او كاد ان يقع، و بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 فان هذه الحالة الحاسمة في حياة الوطن نصت عليها المواد 94، 95 و 96 و اضافت شروط اخرى نتولى شرحها في شروط إعلانها.

الفرع الثاني: المبررات المشترطة لإعلان حالة الحرب

إن مهمة قيادة القوات المسلحة للجمهورية أُسندت بموجب المادة 77 من دستور 1996، الى رئيس الجمهورية الذي يتولى مسؤولية الدفاع الوطني و باعتباره الجهة الأسمى، التي تشرف على قيادة الجيش و بالتالي فمن الطبيعي جدا ان يكون الرئيس هو الجهة المختصة دستوريا بإعلان حالة الحرب، فما المقصود بحالة الحرب؟. و ما هي الشروط اللازمة لإعلانها؟. و هل هناك قيود على استخدام رئيس الجمهورية لهذه السلطة الاستثنائية ؟.

قبل لجوء رئيس الجمهورية لاستخدام المواد 94، 95 و 96 من دستور 1996، فلا بد من توفر الشروط اللازمة لإعلان الحرب و هذه الشروط جاءت بموجب الأحكام المذكورة سابقا في دستور 1996 و يمكن تصنيفها إلى صنفين :

- شروط شكلية.
- شروط موضوعية.

لكن قبل تفصيلها نتناول تعريف مدلول كلمة الحرب.

وردت تعريفات مختلفة للحرب أهمها ذلك التعريف الذي يصف الـــحـــرب كما يلي: " صراع مسلح بين دولتين أو أكثر لإنهاء حالة السلامة بقصد فرض و جهة نظر سياسية او اقتصادية او اجتماعية و عموما للدفاع عن المصالح الوطنية للدول المتحاربة[1].

1- علي ماهر، مرجع سبق ذكره ص507

و الحرب لا تنشب إلا بين دول ذات سيادة و هذا ما يفرقها عن الإضطرابات الداخلية مثل العصيان المسلح، و الحرب الإهلية و التمرد، و تمتد الإختصاصات الإستثنائية للرئيس إلى كل ما يمت للخرب بصلة أو يؤثر في مجرياتها و تطوراتها[1].

كما أنه تجب التفرقة بين الحرب الهجومية و الحرب الدفاعية، فالأولى تتطلب موافقة البرلمان بغرفتيه، أما الثانية فإن حالة الضرورة هي التي تفرضها باعتبار ان وقوع عدوان خارجي على البلاد، مثلما حدث في 1830 من قبل فرنسا، فإن الرئيس ملزم بإعلان الحرب الدفاعية دون انتظار اجتماع و موافقة و استشارة الهيئة التشريعية باعتبار ان سرعة العدوان الخارجي تتطلب السرعة في مواجهته بواسطة اجراءات عاجلة يتخذها رئيس الجمهورية.

غير أن المؤسس الدستوري لم يفصل صراحة في شأن نوع الحرب المقصودة و التي خولها لرئيس الجمهورية و ان كان التفسير الضمني لها يوضح بأن الرئيس لا يلجأ للحرب الهجومية، و إنما يعلن الحرب الدفاعية في حالة وقوع عدوان خارجـــــــي عملا بأحكام المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة[2]، و لكن نوضح ذلك اكثر و نتناول الشروط الموضوعية و الشكلية اللازمة و التي يشترط المشرع الدستوري توافرها لإعلان الحرب.

الفقرة الأولى : شروط شكلية : صائبة و منطقية

وضع المشرع الدستوري قيود شكلية لإعلان حالة الحرب نصت عليها المواد:95، 96 و 97 من دستور 1996.

أولا : شرط اجتماع مجلس الوزراء

اشترطت المادة 96 على ضرورة دعوة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء، للانعقاد قبل إعلان الحرب و لكن رأي مجلس الوزراء يبقى غير اجباري و بالتالي فالتساؤل يُطرح حول الحكمة من استشارة هذا المجلس.

1- محمد فتوح محمد عثمان مرجع سبق ذكره

2- المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة: ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحف الطبيعي للدول فُرادى أو جماعات، في الدفاع هن أنفسهم إذى اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ الأمن و السلم الدولي.

ان قيام رئيس الجمهورية بدعوة مجلس الوزراء للإنعقاد يعني طلب الرأي من اعضاء المجلس و اشراكهم و لو بطريقة غير مباشرة في اتخاد القرارات الكبرى المتعلقة بمصير الوطن.

ثانيا: شرط الإستماع الى المجلس الأعلى للأمن:

قبل إعلان إحدى الحالات غير العادية، يستمع الرئيس لأعضاء المجلس الاعلى للامن، و ذلك لتقديم تقرير مفصل يحلل الواقع الأمني و العسكري، خاصة عند وقوع عدوان يتطلب مواجهته استخدام المادة 96 و إعلان حالة الحرب فالرئيس ملزم بالإستماع لآراء شخصيات المجلس و لكن تبقى له الحرية الكاملة في الأخذ أو عدم الأخذ بمضمون تلك الآراء.

ثالثا: شرط استشارة رئيس مجلس الامة:

ظهر هذا الشرط حديثا في دستور 1996 الذي أنشأ الثنائية البرلمانية و فرض أخذ رأي رئيس مجلس الأمة كإجراء شكلي قبل إعلان حالة الحرب.

رابعا : شرط الإجتماع الوجوبي لغرفتي البرلمان :

إن هذا القيد الشكلي هو إجراء إلزامي لغرفتي البرلمان المعنيتين مباشرة بالأوضاع الاستثنائية خاصة عند وقوع عدوان، بحيث لا يعقل أن تغيب السلطة التشريعية، و تخرج في عطلة بينما تعيش البلاد أخطر ظرف يتهدد جميع مؤسسات الدولة.

فخلال هذه المرحلة أي عند وقوع حالة الحرب فإن الفقرة الثانية من المادة 95 ألزمت غرفتي البرلمان بالاجتماع الوجوبي و التلقائي لدراسة هذه الوضعية، و بالرجوع للتطور الدستوري في الجزائر منذ أول دستور في 1963، فإننا نجده تناول هذه الحالة في المادة 44 من الدستور السابق الذكر، و التي نصت على:

" إعلان الحرب من قبل رئيس الجمهورية و يبرم السلم بموافقة المجلس الوطني ". و هذا يعني أن لرئيس الجمهورية سلطة إعلان الحرب، و لكن قراره هذا مرتبط بموافقة البرلمان وهو نفس الاتجاه المتبع من قبل المؤسس الدستوري الفرنسي في مضمون المادة 35 من دستور 1958، التي جعلت إعلان حالة الحرب متوقفة على ترخيص البرلمان، وهذا ما تضمنته أيضا العديد من دساتير الدول مثل محتوى المادة 150 من الدستور المصري التي اشترطت إقرار رئيس الجمهورية للحرب بعد

موافقة مجلس الشعب، وهذا يعني إشراك صريح للسلطتين التشريعية والتنفيذية في اختصاص اللّجوء للحرب، وبالتالي تقييد سلطة رئيس الجمهورية في الإنفراد بإعلان حالة الحرب.

إنّ هذا الوضع القانوني أخذ به أيضا المؤسس الدستوري في الجمهورية التونسية بحيث نص الفصل 49 على ما يلي:

" يعقد رئيس الجمهورية المعاهدات ويشهر الحرب ويبرم الصلح بموافقة مجلس الأمة ".

و يلاحظ أنّ هذه النصوص الدستورية، استمر من خلالها المؤسس الدستوري في التمسك بإشراك هيئة البرلمان مع رئيس الجمهورية في شأن اللّجوء لحالة الحرب، بينما تخلى عن هذا النّص المؤسس الدستوري الجزائري في مضمون دساتير 1976، 1986 وكذلك التّعديل الدستوري لسنة 1996.

ففي مضمون المادة 122 من دستور 1976 نجد أنّ المؤسس الدستوري تخلى عن مبدأ إشراك المجلس الشعبي الوطني في مسألة إعلان الحرب، بحيث نصت المادة السابقة الذكر على ما يلي:

" في حالة وقوع عدوان فعلي أو وشيك الحصول حسب ما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد استشارة هيئة الحزب القيادية واجتماع الحكومة والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ويجتمع المجلس الشعبي الوطني بحكم القانون.

وقد تمسك المؤسس الدستوري بهذا المبدأ في دستور التعددية الحزبية 1989 في المادة 89، و أيضا في المادة 95 من التعديل الدستوري لسنة 1996، والتي خوّلت رئيس الجمهورية سلطة الإنفراد بمباشرة إجراء الإعلان عن الحرب دون مشاركة فعلية من السلطة التشريعية التي تكتفي بالإجتماع الوجوبي، ولا تتوفر إلاّ على اختصاص المصادقة على الصلح.

وترتيبا لما سبق، فإنّ المؤسس الدستوري لم يخوّل البرلمان حق المصادقة على نص تشريعي أو ممارسة اختصاص رقابي، بمعنى ليس في وسع البرلمان مباشرة سلطاته التي أسندها إليه الدستور إلى حين انتهاء حالة الحرب و العودة للعمل بالدستور[1].

---

[1]- عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 491، 492.

خامسا : شرط توجيه خطاب للأمة و إعلامها بالحرب :

فرضت الفقرة الاخيرة من المادة 96 شرط توجيه رئيس الجمهورية خطابا للأمة ينبهها فيه بالوضعية الجديدة المتمثلة في وقوع عدوان و مواجهته بالحرب، و لا يخفى على احد أهمية هذا الخطاب لأنه يؤدي إلى توحيد الشعب و تماسكه في الدفاع عن الوطن و ذلك بالالتفاف حول رئيس الجمهورية المسؤول الأول عن الدفاع الوطني و حامي الدستور .

و من اهم النتائج المترتبة على إعلان حالة الحرب :

1- إيقاف العمل بالدستور من قبل الرئيس

و هذا لغرض تركيز جميع السلطات في يده للتمكن من اتخاذ إجراءات سريعة في مواجهة العدوان الخارجي و بالتالي التخلي مؤقتا عن مبدأ الفصل بين السلطات، و سبب ذلك أن حالة الحرب شديدة الخطورة و تفرض منح ديكتاتورية للرئيس لمواجهتها. بحيث أن خطر إنحراف السلطة التنفيذية، لا يقارن بخطر الأزمة ذاتها (الحرب) حيث لا يوجد خيار بين الاعتراف بهذه السلطة أو عدم الاعتراف بها، و لذلك يحل تنظيم ديكتاتوري في فترات الازمة و يتقرر لمصلحة السلطة التنفيذية بمقتضاه تركز سلطات الدولة في أيديها. و يتم التخلي مؤقتا عن مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يشكل أساس التنظيم الدستوري[1].

2- إمكانية تمديد فترة رئاسة الجمهورية إلى غاية انتهاء الحرب

نظرا لحالة الحرب فإن المدة الرئاسية، تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب بحيث خلال هذه الفترة يوقف العمل بجميع القوانين العادية بما فيها قانون الانتخابات. فضلا عن التشريع الأساسي المتمثل في الدستور، الذي نصت مادته 96 على إلزامية توقيف العمل بالدستور خلال مدة الحرب، و يتم تركيز جميع السلطات:

التشريعية ، التنفيذية... في يد رئيس الجمهورية، الذي تخوله الفقرة الثانية من المادة 96 إمكانية تمديد العهدة الرئاسية إلى غاية انتهاء الحرب.

---

[1] - Paul LEROY OPCIT, P 158.

إن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بالمفهوم العام للحرب، أي لم يفرق بين الحربين[1]، المتمثلتين في:

- الحرب الدفاعية.
- الحرب الهجومية.

3- تولي رئاسة الدولة و ممارسة صلاحيات الحرب من قبل رئيس مجلس الامة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية

ففي حالة إستقالة الرئيس أو حدوث مانع له في ظل الحرب فإن جميع الصلاحيات تنقل لرئيس مجلس الامة.

إن ما يمكن قوله على الاجراءات و الشروط الشكلية السابقة الذكر انها تشكل ضمانات دستورية عند استخدام الرئيس لسلطته في إعلان حالة الحرب، و لكن يلاحظ شبه تناقض بين المادتين 95 و 96 من دستور 1996 ، بحيث أن الفقرة الاخيرة من المادة 96 تنص على:

- توقيف العمل بالدستور طوال مدة الحرب.
- تركيز جميع السلطات في يد رئيس الجمهورية.

من جهة اخرى يلاحظ أن المادة 44 من دستور 1963[2]، اشترطت موافقة البرلمان صراحة على إعلان الحرب.

بينما المادة 95 من دستور 1996[3]، اكتفت بالنص على إجراء شكلي و هو اجتماع وجوبي لغرفتي البرلمان، و هذا النص الأخير يبدو أنه صائبا لأن حالة الحرب لا تنتظر مناقشات البرلمان، و إلا لوقع شلل في كل المؤسسات بما فيها البرلمان و بالتالي تفوت على الرئيس فرصة رد العدوان، و تقع البلاد تحت الإحتلال مما قد يوقع الرئيس فيما يسمى بالمسؤولية التقصيرية في استعمال الصلاحيات غير العادية.

---

[1]- عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 127، 128.

2- المادة 44 من دستور 1966

[3]- المادة 95 من دستور 1996.

و في الواقع فإن صراحة المادة 96 في فقرتها الثانية في شأن إلزامية اجتماع غرفتي البرلمان، يعني إعطاء الهيئة التشريعية حق الرقابة على الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية، خلال فترة الحرب.

و لكن مقارنة بمضمون المادة 35 من الدستور الفرنسي فإن المادة 96 غير مفعلة و ذلك لكونها لا تربط مسألة لجوء رئيس الجمهورية لحالة الحرب، بترخيص و موافقة هيئة البرلمان. بينما على العكس من ذلك في محتوى النص الدستوري الفرنسي الذي تشدد في شأن الرقابة البرلمانية على استخدام الصلاحيات غير العادية خلال وقوع عدوان خارجي، بحيث جعل قرار اللجوء لحالة الحرب مسألة مشتركة بين الجمعية الوطنية و رئيس الجمهورية، و هذا يعني أن صلاحيات الرئيس مقيدة برقابة السلطة التشريعية، و بالتالي يعني توفير ضمانات دستورية و قيود صارمة تمارسها الجمعية الوطنية على استخدام رئيس الجمهورية للصلاحيات غير العادية.

الفقرة الثانية: شروط موضوعية تربط حالة الحرب بالدفاع

لإعلان الحرب فلا بد من توفر مبرراتها المتمثلة أساسا في حالة الضرورة الملحة و التي تخول لرئيس الجمهورية اللجوء لأحكام المادة 95 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

أولا: شرط الضرورة الملحة

إن إعلان الحرب لا يتم بدون توفر شروطها و الا فإنها أصبحت عدوان، و اعتداء على سيادة دول لم يرخص بها المشرع الدستوري في دستور 1996، بل انه قيد سلطة الرئيس في اقرارها بالزامية توفر شرط الضرورة الملحة لاعلانها، و قيد هذا الشرط يتمثل في وقوع عدوان فعلي على البلاد، او احتمال وقوعه وفقا لما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الامم المتحدة.

- فما مفـــهـــوم هذا العدوان؟.
- و ما الفرق بين العدوان الفعلي و العدوان الذي يوشك ان يقع؟.

1- مفهوم العدوان:

يتمثل العدوان الفعلي في تدخل من جانب دولة أو مجموعة من الدول في الشؤون الداخلية أو الخارجية للبلاد، و ذلك باستخدام القوة العسكرية و يمكن معرفة دلائل هذا العدوان بالعمليات العسكرية التي تقوم بها دولة أو عدة دول اجنبية مباشرة ضد البلاد.

أما العدوان القريب من الوقوع (على وشك الوقوع) فهو ذلك العدوان الذي لم يتم الإعلان عنه بعد، ولكنه يتبين ضمنيا من خلال الملابسات المادية المتمثلة في التحضير العسكري و حشد الجيش و محاولة القيام بأعمال عدوانية

و هناك موقف يميز بين نوعين من العدوان:

- عدوان يأخذ طابع معنوي و يسبق الهجوم المسلح.
- عدوان مادي أي هجوم مادي[1].

و بالرجوع لمضمون المادة رقم 95، نجد أنها خوّلت رئيس الجمهورية حق إعلان الحرب، و ذلك :

- عند وقوع اعتداء فعلي على البلاد
- أو يوشك أن يقع.

و هذا حسبما نصت عليه، الترتيبات الملائمة لميثاق الامم المتحدة، و خاصة المواد 2 ، 3 و 51 من الميثاق الأممي الذي أعطى للدول المعتدى عليها، حق الدفاع عن نفسها، حيث جاء في مضمونه:

" ليس في هذا الميثاق ما يُضعف أو ينتقص الحق الطبيعي للدول فرادى أو جماعات، في الدفاع عن نفسها إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد اعضاء الامم المتحدة ..".

اذن فهذا الشرط المتعلق بضرورة و جود عدوان فعلي او قريب من الوقوع، يقيد سلطة الرئيس في إعلان الحرب بحيث لا يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء لاحكام المادة 96 من دستور 1996 دون توفر الشرط المتعلق بالعدوان، و هذا يعني أن المشرع الدستوري أحترم المعاهدات الدولية و الميثاق الامي الذي يحرم على الدول استعمال القوة او التهديد باستعمالها ضد دول ذات سيادة و عضو في الأمم المتحدة. و لكن شرّع لها في نفس الوقت حق إقرار الحرب لصد عدوان خارجي وقع عليها أو على وشك الوقوع.

---

[1]- الأمين شريط، مرجع سبق ذكره، ص 558، 559.

ثانيا: شرط ارتباط الغرض من إعلان الحرب بهدف صد العدوان الخارجي

لقد ربط المؤسس الدستوري حالة الحرب بالغرض التالي:

- صد العدوان الخارجي الواقع
- صد العدوان الخارجي الذي يكاد أن يقع.

من دولة أو عدة دول ضد سيادة و استقلال البلاد و مؤسساتها الدستوربة، بحيث يهدد وحدتها و سلامتها ...

و بمفهوم المخالفة يُحضرعلى الرئيس اللجوء لأحكام المادة 96 من دستور 1996 لغرض الإعتداء و التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، بحيث لا يمكن اللجوء إلى العمليات العسكرية و لا مجرد التهديد أو التلويح باستخدامها عن طريق حشد الأساطيل أمام شواطئ دولة أخرى أو احتلال جزء من أراضيها أو محاصرة مؤسساتها أو التحليق بالطائرات فوق أجواءها و بعبارة شاملة يحضر على الرئيس إقرار حرب، يكون الغرض منها الإعتداء على دولة آخرى، و ذلك عن طريق القيام بأعمال حربية في الأرض أو في البحر أو في الجو ضد دولة أجنبية، بحيث أن من شأن هذه الأعمال إذ ما تم اللجوء لها دون ارتباطها بغرض صد العدوان الخارجي، أن تعتبر إساءة و انحراف في استخدام هذا الحق المتمثل في تخويل رئيس الجمهورية السلطة الكاملة لإعلان الحرب.

إذن ما يستخلص من المادة 96 من دستور سنة 1996 أن المؤسس الدستوري، سمح لرئيس الجمهورية باللجوء لها في حالة الحرب الدفاعية فقط، و يحضر عليه اللجوء للحرب الهجومية، و هذا تطابقا مع نص ميثاق الأمم المتحدة الذي أقر مايلي:

" نحن شعوب الأمم المتحدة، وقد آلينا على انفسنا أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التي في خلال جيل واحد جلبت على الانسانية مرتين أحزانا يعجز عنها الوصف".

و أضافت الفقرة الأولى من المادة 33 من نفس ميثاق الأمم المتحدة:

"يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم و الأمن الدولي للخطر أن يلتمسوا حله بادئ ذي بدء بطريق المفاوضة و التحقيق و الوساطة و التوفيق و التحكيم و التسوية القضائية أو أن يلجؤوا إلى الوكالات و التنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارها".

إن التحليل السابق المتمثل في حق الرئيس إعلان الحرب الدفاعية فقط دون الحرب الهجومية يتطابق مع المادة 25 من دستور 1996 التي تنص على:

" أن الطاقة الدفاعية للأمة و دعمها و تطويرها تنتظم حول الجيش الوطني الشعبي، و تتمثل مهمته الدائمة في المحافظة على الاستقلال الوطني و الدفاع عن السيادة الوطنية، كما يضطلع بالدفاع عن وحدة البلاد و سلامتها الترابية و حماية مجالها البري، و الجوي و مختلف مناطق أماكنها البحرية".

فهذه المادة لم تذكر كلمة واحدة حول جواز استعمال الحرب الهجومية ضد دولة أخرى بل كررت عبارة الدفاع أربعة (04) مرات، في مادة واحدة. و في هذا كله تأكيد على إكتفاء المشرع الدستوري بإعطاء حق الحرب الدفاعية لرئيس الجمهورية تطبيقا لنظرية الدفاع المشروع ، دون الحرب الهجومية التي تعني الاعتداء و الاحتلال لأراضي دولة أجنبية.

كما ان المادة 26[1]، تحضر على رئيس الجمهورية اللّجوء إلى الحرب الهجومية التي تمس السيادة المشروعة للشعوب الأخرى و حريتها.

ثالثا: شرط عجز وسائل القانون الدولي العادي على مواجهة حالة العدوان

إن اللّجوء إلى النظام القانوني الاستثنائي لا يكون بمجرد وجود تهديد خارجي من دولة أو عدة دول تحضر لعدوان على سيادة الدولة الجزائرية أو على استقلالها ووحدتها الترابية، بل لابد من استخدام وسائل القانون العادي المعروفة في قواعد القانون الدولي المنظم للعلاقات بين الدول سواء في وقت السلم أو في وقت الحرب، ففي هذه الأخيرة فإن المادة 26 من التعديل الدستوري لسنة 1996 نصت على إلزامية بذل الدولة للجهود اللازمة لتسوية الخلافات الدولية بالطرق السلمية المختلفة كالمساعي الحميدة و المفاوضات و الوساطات، و غيرها من الطرق السلمية المعروفة في القانون الدولي و التي يمكن للدولة عن طريق رئيس الجمهورية أو وزير خارجيته من تجريبها و استخدامها إلى غاية ثبوت عجز هذه القواعد الدولية العادية عن احتواء محاولات الاعتداء الخارجي، فهنا فقط يمكن لرئيس الجمهورية اللّجوء لأحكام المادة 96 من دستور 1996، و إعلان حالة الحرب الدفاعية التي تكون مشروعة نظرا لكون الدولة الجزائرية

---

[1] - المادة 26 من دستور 1996.

أصبحت في وضعية دفاع شرعي من جهة، و من جهة أخرى عجز الطرق السلمية عن ايقاف هذا العدوان و بالتالي تصبح الحرب أمرا لا مفر منه للحفاظ على استقلال البلاد.

و من خلال ما سبق يتضح أن المؤسس الدستوري أجاز اللّجوء للحرب الدفاعية دون الهجومية، وذلك طبقا للمادتين 25 و 26 من دستور 1996.

المبحث الثاني

تطبيقات الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية: مدى فعالية النصوص القانونية و التنظيمية.

عرفت الجزائر تطبيقات عملية للتنظيم القانوني الاستثنائي منذ أزمة 1963 إلى مرحلة التعددية السياسية في نهاية الثمانينات و بداية التسعينات، هاته الأخيرة عرفت اطول فترة في تاريخ الجزائرالحديث، في تطبيق الصلاحيات غير العادية، و مازالت سارية المفعول (حالة الطوارئ) نتيجة الوضع الأمني الذي بدأ يشهد تحسنا نسبيا مؤخرا، و قد طبقت الصلاحيات غير العادية بموجب نصوص قانونية و أخرى تنظيمية، مثل مرسوم حالة الحصار لسنة 1991، و مرسوم حالة الطواريء الحالي. الصادر في 1992... بحيث نفصل هذه النصوص في المبحث الثاني.

المطلب الأول : المرسوم رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتعلق بحالة الحصار

نتيجة للأعمال التخريبية التي بدات تشهدها الجزائر 1991، بحيث حدثت إضطرابات مست بطريقة غير مباشرة، و احيانا بطريقة مباشرة:

- أمن و سلامة الدولة
- مؤسساتها العامة

أضرت بمصالح المواطنين و حقوقهم و حرياتهم تم اللجوء للمادة 86 من دستور 1989، التي تخول لرئيس الدولة، إعلان حالة الحصار، هذه الحالة التي تعتبر غير عادية، و تمثل درجة اولى من الخطر بحيث تمثل مرحلة تحضيرية، لحالة الطوارئ و تمكن السلطة التنفيذية من توسيع صلاحياتها غير العادية، و تقلص من ممارسة الحقوق و الحريات العامة التي كانت سائدة في ظل الظروف العادية، إذن فهذه – الحالة الاستثنائية – تعتبر أقرب لحالة الطوارئ السابقة الذكر، و لكن تختلف معها في العديد من النقاط سواء من حيث الصلاحيات، او من حيث آثار كل منهما و رغم ذلك، فالمؤسس الدستوري، جمع بين الحالتين، في مادة واحدة (المادة 86 من دستور 1989 و المادة 91 من دستور 1996) نظرا لكونهما تستندان على مبرر واحد، و هو حالة الضرورة الملحة التي تمكن رئيس الجمهورية من اتخاذ التدابير اللازمة لإستتباب الوضع و لقد تم اعلان هذه الحالة بموجب مرسوم رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 الذي تبنى حالة الحصار و نفصله كما يلي :

الفرع الاول : الإطار القانوني

في صيف 1991 و في الرابع (04) من شهر جوان و تحت رقم 196/91 تم إصدار مرسوم رئاسي يتضمن إعلان حالة الحصار، نتيجة لمبررات ودوافع، نتولى شرحها، وفقا للشروط الموضوعية و الشكلية المطلوب توافرها، لغرض تطبيق أحكام المادة 86 من دستور 1989، و التي تحولت فيما بعد إلى المادة 91 في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، بحيث أن الجزائر دخلت إلى المرحلة الإنتقالية المتمثلة في حالة الحصار، ليس بسبب إعتداء خارجي و ليس بسبب حرب خارجية، أو كوارث طبيعية، و لكن بسبب أحداث سياسية ناجمة عن خرق

قانون الأحزاب السياسية رقم 89-11[1]، الذي نص في مادته رقم " 03 " على أن الاهداف الواجب على كل جمعية سياسية السعي لتحقيقيها هي:

- حماية النظام الجمهوري.
- الحريات الأساسية للمواطن.
- احترام النظام الديموقراطي.

و لكن كل هذه الاهداف تم خرقها بداية بالاضراب غير المحدود و ما يسمى بالعصيان المدني الذي حدث في 1 جوان 1991، و لم تسنطيع قواعد القانون العادي التحكم فيه، أو مواجهته بحيث عجز القانون العادي، رقم 90-02 المؤرخ في 06 فيفري 1990 المتعلق بالوقاية من التزاعات الجماعية في العمل، عن ايجاد حل لهذه المعضلة. و تطور الاضراب إلى تجمهرات و مسيرات و مظاهرات عمومية بالغة الخطورة، لم يكن بمقدورالجزاءات المنصوص عليها في القانون رقم 89-11، و لا القانون 90-02 مواجهتها، و لا حتى التقليل منها، و لم يعد بمقدور السلطات العمومية الاستمرار في القيام بمهامها الدستورية، و أصبحت تسير نحو العجز إن لم نقل الشلل التام، فما كان على رئيس الدولة إلا الاقرار بعجز الثانون العادي، و بالتالي أصبح من الضروري اللجوء للنظام القانوني الاستثنائي، عن طريق إستخدام الصلاحيات غير العادية المحددة في الدستور أو ما يصطلح على تسميتها بسلطات الازمة و تم البدء بحالة الحصار استنادا إلى المبررات القانونية، المذكورة في المرسوم رقم 91-196 المتعلق بحالة الحصار و التي نفصلها في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: اسباب تطبيق حالة الحصار

تضمن المرسوم 91-196 المؤرخ في 04 يونيو (جوان) 1991، 13 مادة و استند في حيثياته إلى المبررات التالية :

- الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية و الجمهورية .
- استعادة النظام العام و كذلك السير العادي للمرافق العمومية.

---

[1] - القانون رقم 89-11 المؤرخ في 05 جوان 1989، المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي.

و بالرجوع لنص المادة 86 من دستور 1989، فإننا نجد هذه المبررات، لا تخرج عن حالة الضرورة الملحة، التي تدفع لإعلان مثل هذه الحالة، و ذلك لغرض تحقيق استتباب الوضع، و بالتالي نتناول تفصيل دوافع و مبررات إعلان حالة الحصار، و نحدد الغرض من اعلانها باعتبار، ان هذه الدوافع تشكل ضمانات هامة، لحماية حقوق و حريات الافراد، بحيث لا تعلن هذه الحالة الاستثنائية إلا بوجود مبررات شرعية، لإقرارها، مع عدم خروجها عن الغرض الذي أتت من أجله و هو استتباب الوضع.

الفقرة الأولى : الآراء الإستشارية : إلزامية الإجراءات

قيدت المادة 86 من دستور 1989 المعدلة بالمادة 91 من دستور 1996 و اشترطت قبل إعلان حالة الحصار، ضرورة الحصول على استشارة الشخصيات الرسمية التالية :.

- رئيس المجلس الشعبي الوطني.
- رئيس الحكومة.
- رئيس المجلس الدستوري.
- رئيس مجلس الأمة، في المادة الجديدة 91 من دستور 1996 .
- بالاضافة إلى اجتماع المجلس الاعلى للامن.

و في الجانب التطبيقي لأحكام هذه المادة، و قبل إصدار المرسوم الرئاسي رقم 91-196. تم احترام أحكامها و ذلك بالحصول على أراء هذه الشخصيات و يتضح هذا من خلال حيثيات[1] المرسوم السالف الذكر. بحيث استندت الحيثية الثانية منه على المواد التالية:

- المادة 67: و تتعلق بحماية الدستور و تجسيد وحدة الامة و رئاسة الدولة من قبل رئيس الجمهورية، و له حق مخاطبة الامة مباشرة، لإعلان حالة الحصار .
- المادة 74 : و تتعلق على الخصوص بصلاحيات رئيس الجمهورية في:
- قيادة القوات المسلحة و الدفاع الوطني
- التوقيع على المراسيم الرئاسية

أما المادة 86 : فهي تتناول ضرورة استشارة الهيئات المذكورة أعلاه وهي:

---

[1]- و بعد عقد اجتماع المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس الحكومة و رئيس المجلس الدستوري. و هذا في الحيثية الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 91- 196 المؤره في 04 جوان 1990، المتضمن تقرير حالة الحصار.

- رئيس المجلس الشعبي الوطني.
- رئيس الحكومة.
- رئيس المجلس الدستوري.
- رئيس مجلس الأمة.
- المجلس الأعلى للأمن.

و في الفقرة الثانية من نفس المرسوم تناولت أراء تلك الهيئات و الشخصيات طريقة شرعية و دستورية الإجراءات بحيث جاءت كما يلي:

أولا : اجتماع المجلس الأعلى للامن، القيد الشكلي الأول

إن التطبيق العملي لحالة الحصار يبين من خلال الحيثية الثانية من المرسوم الرئـــاسي 91-196، لجوء رئيس الجمهورية إلى تقرير المجلس الأعلى للأمن حول الأوضاع الخطيرة التي كانت تمر بها كافة مؤسسات الدولة، في تلك الفترة 1991، و مست بشكل مباشر سلامة المواطن و أمن الدولة، مما دفع برئيس الجمهورية إلى اللجوء إلى الصلاحيات غير العادية بحيث احترم الشرط الإلزامي المتمثل في الاستماع إلى التقرير المقدم من المجلس الأعلى للأمن، و ذلك مراعاة للإجراءات الشكلية اللازمة، لإعلان حالة الحصار، و هذا حتى لا توصف بعيب مخالفة الاجراءات المطلوب احترامها طبقا للأحكام الدستورية المنصوص عليها في المادة 86[1].

ثانيا : القيد الشكلي الثاني المتعلق باستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني:

إن رئيس السلطة التشريعية يمثل ضمانة هامة لإحترام حقوق و حريات المواطن، باعتبار أن اعضاء البرلمان يعتبرون ممثلي الشعب، و ضمانة هامة تجعل من استعمال السلطة الإستثنائية تتقيد بالهدف الذي تعلن من أجله و هو:
- الحفاظ على النظام العام.
- الحفاظ على مؤسسات الدولة.
- تحقيق الأمن للجميع.

1- المادة 86 من دستور 1989 و حلت محلها المادة 91 من دستور 1996.

و في تلك الفترة، كانت هيئة البرلمان تسير بانتظام، و تم طلب رأي رئيسه، حول تلك الأوضاع الخطيرة، و غير العادية التي تسبب فيها أنصار جمعية سياسية حُلّت فيما بعد.

اما بخصوص رأي الشخصية الرسمية المتمثلة في رئيس مجلس الأمة فإن هذه الهيئة لم تظهر و لم تنشأ إلاّ في ظل دستور 1996، الذي حوَّل النظام السياسي الجزائري في جانبه الدستوري من نظام الأحادية البرلمانية إلى نظام الثنائية البرلمانية.

ثالثا : القيد الشكلي الثالث، استشارة رئيس الحكومة

يعتبر رئيس الحكومة الشخصية الرسمية الملزم رئيس الجمهورية، بطلب رأيها قبل إعلان الحالة الاستثنائية، و هذا دون الالتزام بمضمون و نتائج رأي هذه الشخصية. و يتضح من الحيثية الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، ان هذا الإجراء الشكلي، تم احترامه من قبل رئيس الجمهورية، رغم أن القرار الأخير، يرجع للمسؤول الاول على البلاد، و ان أراء باقي الهيئات هو الاعلام فقط.

رابعا : القيد الشكلي الرابع ، استشارة المجلس الدستوري

الواقع أن الشروط الشكلية لإعلان حالة الحصار، كانت دقيقة جدا و أكثر وضوحا من الشروط الموضوعية، و قد نصت المادة 86، على ضرورة استشارة:

رئيس المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية قبل استخدام، سلطات الازمة.

و اشارت الحيثية الثانية إلى رأي رئيس المجلس الدستوري، و الذي يعتبر ضمانة هامة تمكن رئيس الجمهورية، من التحكم في النصوص التشريعية، و جعل قراراته مطابقة، لأحكام الدستور، رغم أنه يتمتع بالحرية الكاملة في الأخذ أو عدم الأخذ بأراء الهيئات السالفة الذكر، و له السلطة التقديرية، في اختيار الحالة الاستثنائية، الملائمة لتلك الاوضاع و الكفيلة باستعادة الامن، و تحقيق استتباب الوضع.

ما يلاحظ على الإجراءات الشكلية المطلوبة في إعلان حالة الحصار، أنه تم احترامها، بشكل كبير من قبل رئيس الجمهورية، في تلك الفترة بحيث أن كل الهيئات، و كل الشخصيات

الرسمية، كانت حاضرة و شاهدة على واقع أليم لم تعرفه الجزائر من قبل، منذ الاستقلال، و قدمت أراءها حول ذلك الواقع الاستثنائي، بل و اثبتت أن القانون العادي أصبح عاجزا، و غير قادر على فرض النظام العام، نظرا للفوضى الكبيرة التي عرفها الشارع الجزائري و التي كادت أن تعصف بمؤسسات الدولة، و تعرقل سيرها العادي المنتظم، و أصبح خيار معالجة الوضع لا مجال للهروب منه.

و بالمقارنة مع الشروط الموضوعية فإن هذه الأخيرة تبدو غامضة و ذلك، لكونها تستند إلى حالة الضرورة، و التي تقبل كل التأويلات، و تسمح باستعمال للسطات، دون تحديد دقيق للوقائع و الأحداث التي يمكن للرئيس تقدير ما شاء منها، و اعتبارها ضرورة ملحة، تستوجب إعلان حالة الحصار.

و هذا على عكس الشروط الشكلية التي تتميز بالدقة و الترتيب رغم أنها غير الزامية النتائج و لكنها وجوبية من حيث الشكل و مهمة لكونها تشمل مجالات مختلفة :

- السلطة التشريعية.
- الجانب الأمني.
- السلطة التنفيذية.
- المجلس الدستوري.

ففي المجال التشريعي، فإنها تضمن احترام، حقوق و حريات الأفراد، و في الجانب الأمني نتولى عرض واقع البلاد في شأن السلم و النظام العام، و مدى الإلتزام بهما أو خرقهما، أما في مجال عمل الحكومة فهي على دراية كبيرة بما يواجه مؤسساتها من أتعاب و عراقيل تحد من سيرها بانتظام، و أخيرا تتولى الهيئة الدستوربة ضمان دستورية و شرعيته القرارات التي تتخذها.

و تجدر في النهاية الإشارة إلى أن التعديل الدستوري لسنة 1996، أتى بضمانة هامة، تساهم في تكريس شرعية استخدام السلطات الاستثنائية، و الحفاظ على حقوق و حريات الأفراد بالإضافة إلى أنها تلزم، بربط أغراض حالة الحصار بالأهداف التي أعلنت من اجلها و عدم الخروج عنها و هذه الضمانة تتمثل في:

ضرورة تنظيم حالة الحصار بقانون عضوي يمر حتما عبر المؤسسة التشريعية، المتمثلة في غرفتي البرلمان.

الفقرة الثانية : المجالات و الأغراض من إصدار المرسوم 91- 196

قبل تفصيل هذه القيود الموضوعية، لإقرار الحالة الاستثنائية تجدر الملاحظة إلى توضيح ما يلي:

أن المرسوم الرئاسي رقم 91-196 اعتمد على الشروط التالية :

- الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية و الجمهورية.
- استعادة النظام العام و كذلك السير العادي للمرافق العمومية.
- تحقيق استتباب الوضع.

و يمكن إضافة شرط رابع، و هو المذكور في المادة 02، التي تسمح باستخدام كل الوسائل القانونية و التنظيمية لتحقيق الاهداف المذكورة أعلاه مع قيام السلطة المدنية بتفويض السلطة العسكرية، كل الصلاحيات المخولة لها في مجال النظام و الشرطة.

أما مدة حالة الحصار فحددت بأربعة (04) أشهر، و تبدأ من يوم 05 يونيو (جوان) 1991، و تطبق على كامل أنحاء التراب الوطني، مع امكانية رفعها، بمجرد استتباب الوضع.

إذن فالمادة الأولى حددت مدة الحصار، بينما حددت المادة الثانية مبررات، و أهداف حالة الحصار، مع تحديد الصلاحيات، المخولة لها، في المواد 3،4 ... إلى المادة 11 من المرسوم المذكور سابقا.

أخيرا فإن المادة الثانية عشر (12)[1]، نصت على رفع التدابير و التطبيقات، التي تتخذ بموجب أحكام هذا المرسوم، بمجرد رفع حالة الحصار ..... و نتولى الآن شرح الشروط الموضوعية لإعلانها.

[1]- المادة 12 من مرسوم حالة الحصار رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991: ترفع التدابير و التطبيقات التي يدخلها هذا المرسوم بمجرد انتهاء حالة الحصار.

أولا: شرط الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية و الجمهورية :

إن الأحداث المادية التي وقعت في 1991 (الاضطرابات، التجمهرات، قطع الطرق، العصيان المدني و الاعتداءات)، أحدثت اضطراب حقيقي في مؤ سسات الدولة، و لهذا كان مبرر و دافع إعلان حالة الحصار يستند إلى مبرر، الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة " الجمهورية و الديمقراطية " و لكن ماهو مفهوم هذه المؤسسات الديمقراطية و الجمهورية ؟

إن المعروف عن مؤسسات الدولة هي تلك الهيئات المعروفة في جميع الدول باسم السلطات الثلاث، التي تتولى صلاحيات حيوية تتعلق بالمجال:

- التنفيذي.
- التشريعي.
- القضائي.

و هي صلاحيات جوهرية، باعتبارها تمارس سلطات دستورية، شديدة الحيوية، ذات أثر كبير على الحياة السياسية و الاقتصادية، و الاجتماعية للأمة، و بالتالي فإن الاحداث التي وقعت في 1991، مست بالفعل المؤسسات المذكورة أعلاه، بحيث تعذر سيرها، فالسلطة التنفيذية المتمثلة في هيئاتها المركزية (كوزارة الداخلية)، و هيئاتها الادارية على المستوى المحلي (الولاية و الدائرة)، أصبحت عرضة لتصرفات ذات طابع سياسي، و حدث إخلال كبير بالنظام العام، فالطرقات مقطوعة و الاماكن العمومية، محتلة من قبل جماهير غفيرة و أصبح من المتعسر على تلك السلطات، سواء التنفيذية أو القضائية، أداء مهامها في أحسن الظروف بالإضافة إلى عدم وجود سلطة تشريعية، تمثل حكم الشعب، و كان من الضروري على الدولة أن تلجأ إلى المادة 86 لإقرار إحدى الحالات الاستثنائية لغرض:

- الحفاظ على استقرا ر مؤسسات الدولة
- ضمان حسن سيرها بانتظام.

ثانيا :شرط استعادة النظام العام و السير العادي للمرافق العمومية و استتباب الوضع الأمني العام

هذا الشرط غير بعيد عن الشرط المذكور أعلاه باعتبار أن استعادة النظام العام، و كذلك السير العادي للمرافق العمومية و استتباب الوضع هو في ذاته يحقق استقرار مؤسسات الدولة، و يضمن حسن سيرها و استمراريتها، و نظرا لكون النظام العام في تلك الفترة تعرض فعلا للتهديد و انتشرت فوضىكبيرة، سواء في الشوارع، أو في الساحات العمومية، و حتى الإدارات و البلديات، أصبحت محتلة من طرف المتظاهرين، و المتجمهرين مما أدى إلى أختلال في الوضع الأمني و جعل المرافق العمومية كالبلديات و البريد و التربية، و الصحة و التعليم شبه مشلولة فكان من الضروري أيضا، استخدام المادة 86 و فرض التدابير و الإجراءات الكفيلة، بمواجهة هذه الاوضاع، باعتبار أن النظام القانوني العادي، لم يعد يتحكم فيها و تجاوزته الاحداث .

ثالثا: شرط استخدام كل الوسائل القانونية و التنظيمية لتحقيق الاهداف المذكورة سابقا مع تخويل السلطة العسكرية صلاحيات السلطة المدنية في مجال النظام العام و الشرطة

في النص النظري المتمثل في المادة 86 من دستور 1989، و التي هي نفسها في مضمون المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 1996، فإن المؤسس الدستوري سمح باتخاذ كل التدابير اللازمة لإستتباب الوضع و هذا دون تحديد نوع و طبيعة الإجراءات و التدابير، التي تتخذ لمواجهة الظروف الاستثنائية لكن في الجانب التطبيقي، فإن المرسوم الرئاسي رقم 91-196 قد حدد الاجراءات الواجب اتخاذها في مثل هذه الحالات، بحيث خوّل أولا السلطة العسكرية ممارسة مهام السلطة المدنية المعروفة في مجال النظام العام و الشرطة بحيث نص على ما يلي :

- الحاق مصالح الشرطة بالقيادة العليا للسلطات العسكرية لكي نقوم بصلاحيات الشرطة. أما السلطة المدنية فتبقى لها حق ممارسة الصلاحيات التي لم تنتزع منها.

- إمكانية اتخاذ السلطات العسكرية لتدابير الإعتقال الإداري أو الإخضاع للإقامة الجبرية، ضد

كل شخص راشد، يتبين أن نشاطه خطير على النظام العام و على الأمن العمومي أو السير العادي للمرافق العمومية.

- ضرورة استشارة لجنة رعاية النظام العام قبل اتخاذ هذه الإجراءات .

- انشاء لجنة النظام العام على مستوى كل ولاية تتراسها السلطة العسكرية .

- امكانية قيام السلطة العسكرية بالتفتيش الليلي أو النهاري في المحلات العمومية أو الخاصة و في داخل المساكن .

- منع إصدار المنشورات أو الإجتماعات و النداءات العمومية المثيرة للفوضى و الشغب و المضرة بالأمن .

- الأمر بتسليم الاسلحة و الذخائر قصد ايداعها.

كما يمكن للسلطة العسكرية القيام بما يلي :

- تضييق أو منع مرور أشخاص أو تجمعهم في الطرق و الأماكن العمومية .

- إنشاء مناطق ذات إقامة مقننة لغير المقيمين .

- منع إقامة أي شخص راشد تضر نشاطاته بالنظام العام و بالسير العادي للمرافق العمومية .

- تنظيم، بإجراءات إدارية، مرور المواد الغذائية أو توزيعها .

- منع الإضرابات المعرقلة للنظام العام العادي للمرافق العمومية ..

- الأمر بتسخير المستخدمين، للقيام بنشاطاتهم المعتادة في مناصب عملهم .

- الأمر – عن طريق التسخير - في حالة الإستعجال و الضرورة، كل مرفق عام أو مؤسسة عمومية أو خاصة بأداء خدماتها.

كما يمكن توقيف نشاطات الجمعيات التي يقوم قادتها أو أعضائها بأعمال مخالفة للقوانين و لا سيّما القانون رقم 89-11 المؤرخ في 05 يونيو (جوان) 1989 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي.

كذلك للسلطة التنفيذية المتمثلة في الحكومة، حق اتخاذ تدابير، لتوقيف أو حل مجالس

محلية أو تنفيذية، بلدية منتخبة، إذا أفشلت عمل السلطات العمومية في مجال النظام العام، و سير المرافق العمومية أو عرقلته بمواقف تجميدية مبينة أو معارضة صريحة.

وفي هذه الحالات، يمكن للسلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذبة من بين الموظفين، أو شغل مناصبها عن طريق الإنتخاب في الوقت المناسب.

أما المادة ما قبل الأخيرة و هي المادة 12 من المرسوم فقد تناولت طريقة رفع التدابير، و التطبيقات الناجمة عن تطبيق احكام هذا النص، و ذلك بمجرد انتهاء حالة الحصار.

إن هذه التدابير و الإجراءات تقوم بها السلطة العسكرية عوض السلطة المدنية ...، بحيث تتولى مهامها في مجال النظام العام، و السلطة مع الملاحظة أنه يمكن ترك بعض الصلاحيات للسلطة المدنية (الحكومة) التي لم تنـــزع منها - تلك هي الإجراءات التي يمكن للسلطات العسكرية، و حتى المدنية القيام بها، فيما تبّقى لها من صلاحيات، و ذلك لتحقيق الأغراض التي وضعت من أجلها و هذا دون الخروج عنها.

رابعا: شرط تحديد المدة

تم تحديد مدة حالة الحصار بموجب، نص المادة الأولى[1] من هذا المرسوم، بحيث حددت مدتها بأربعة (04) أشهر، تبدأ من يوم 05 يونيو (جوان) 1991، و تشمل كافة أنحاء التراب الجزائري ، إذن فهذه المدة المحددة بالمادة المذكورة سابقا، تعتبر ضمان لحقوق و حريات الافراد، بحيث لا يجب أن تتجاوز حالة الحصار مدة أربعة (04) أ شهر، و هذا شئ ايجابي، باعتبار أن هذه الحالة استثنائية جاءت لمعالجة اوضاع غير عادية و مؤقتة و غير دائمة و لا تتجاوز الأغراض التي وضعت من اجلها، كما أن رفع حالة الحصار، و انهائها فيتم طبقا للمادة 12 من المرسوم السابق، بحيث ترفع التدابير و التضييقات بمجرد رفع حالة الحصار، إذا فعدم ترك حالة الحصار بدون تحديد، و القيام بتنفيذ هذه الفترة الاستثنائية بمدة أربعة (04) أشهر،

---

[1]- المادة الأولى من المرسوم رقم 91-196 المتعلق بحالة الحصار.

بعتبر في حد ذاته ضمانة هامة، تسمح بتنفيذ حالة الحصار، بالغرض الذي جاءت من اجله و هو :

الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة.

استعادة النظام العام.

تحقيق استتباب الوضع.

المطلب الثاني: المرسوم رقم 92- 44 المؤرخ في 09 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ المعدل و المتمم

عقب أزمة 1991 التي لم تحل برفع حالة الحصار و التي فرضت في نفس السنة، تم استخدام ما يسمى بحالة الطوارئ و هذا في 09 فبراير 1992

الفرع الاول : فترة صدور المرسوم، و تمديد حالة الطوارئ

بخصوص حالة الطوارئ التي أعلنت في الجزائر، تم تنظيمها بموجب:

المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 1992 المتمم بالمرسوم الرئاسي 92-320 المؤرخ في 11 أوت 1992. و قد تم تمديد هذه الحالة بموجب المرسوم التشريعي 93-02 المؤرخ في 6 يناير 1993.

و تعتبر هذه النصوص تطبيقا لأحكام المواد 47 - 6- 86 و 118 من دستور 1989 الذي نص على ما يلي :

" يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس لشعبي الوطني و رئيس الحكومة و رئيس المجلس الدستوري. و يتخذ كل التدابير اللاّزمة لإستتباب الوضع و لا يمكن تمديد حالة الطوارئ إلاّ بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني"، هذا في المادة 86.

و قد جاءت حالة الطوارئ هذه مباشرة في الفترة التي تلت رفع حالة الحصار التي تجدر الاشارة بأنها جاءت مرتبة بعد حالة الطوارئ في النص الدستوري، و مع ذلك فرئيس الجمهورية لم يلجأ مباشرة لحالة الطوارئ، بل أعلن حالة الحصار رغم أن هذه الاخيرة، و كما سبقت الاشارة إليه، جاءت مرتبة بعد حالة الطوارئ التي سبقتها في الترتيب المنصوص عليه في المادة 86 من دستور 1989.

إن قرار اللجوء لإحدى الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية المتمثلة في حالة الطوارئ تم بموجب نص تنظيمي صادر على شكل مرسوم رئاسي و هذا في شهر فيفري من سنة 1992 و لكن خلال سنة 1993، تحول هذا النص التنظيمي إلى قانون بحيث صدر مرسوم

تشريعي يتمم النص السابق و يمدد حالة الطوارئ نظرا لاستمرار عملية المساس بالنظام العام و الأمن العمومي، وعدم استقرارهما، خلال سنة كاملة من تطبيق حالة الطوارئ.

و قد تركز مضمون التنظيم القانوني لحالة الطوارئ على مبررات المساس الخطير بالأمن العمومي بصفة مستمرة، بحيث شملت تلك الأحداث، المواطنين و السلم المدني، مما جعل هيئات:

المجلس الأعلى للدولة.

رئيس الحكومة.

المجلس الأعلى للأمن.

المجلس الدستوري.

تعتمد حالة الطوارئ، و ذلك لمدة سنة ابتداء من يوم 9 فيفري 1992، و هذا على كامل إنحاء التراب الجزائري بحيث خولت المادتين ثلاثة و أربعة من المرسوم، حق الحكومة في اتخاذ كل إجراء ذو طابع تنظيمي لغرض تحقيق الهدف المرتبط بإقرار حالة الطوارئ، كذلك يمكن لوزير الداخلية و الجماعات المحلية، على مستوى التراب الوطني، و أيضا الوالي، على مستوى تراب الولاية، إتخاذ قرارات إدارية تتضمن إجراءات لغرض الحفاظ على الأمن العمومي و استرجاعه، و تناولت المادة الخامسة من المرسوم مسألة وضع أشخاص خطيرين في مراكز أمنية ، أما مسألة تحديد أو منع مرور الأشخاص و السيارات في أماكن و أوقات معينة و أيضا نقل المواد الغذائية و السلع و تسخير المؤسسات...، فنظمتها المادة السادسة من المرسوم و خولت صلاحياتها لكل من وزير الداخلية و الجماعات المحلية و كذلك لوالي الولاية، و اللّذان يمكنهما أيضا اتخاذ قرارات غلق العروض الترفيهية و أماكن الاجتماعات و حتى منع المظاهرات المحلية المخلة بالنظام و الطمأنينة العمومية و أيضا إمكانية حل المجالس المحلية أو الهيئات التنفيذية التي تعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، طبقا للمادتين 7 و 8 من نفس المرسوم.

أما المادة التاسعة من نفس المرسوم ، فخولت إمكانية تفويض وزير الداخلية و الجماعات المحلية، الجيش لقيادة عمليات استتباب الأمن على المستوى المحلي أو على مستوى دوائر إقليمية محددة، و قد نصت المادة 11 على رفع هذه التدابير و الإجراءات مباشرة بمجرد رفع و إنهاء حالة الطوارئ.

الفرع الثاني : دوافع تطبيق حالة الطوارئ لسنة 1992

إن حالة الطوارئ تناولتها المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 1996 التي أخذت بنفس الأسباب و المبررات المنصوص عليها في المادة 86 من دستور 1989، بحيث استندت إلى مبرر الضرورة الملحة، و ربتطها بشرط غائي و هو استتباب الوضع. و لإيضاح ذلك اكثر نلجأ إلى النصوص التطبيقية التي صدرت في 1992 و منها المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ. فما هي الشروط الشكلية و الموضوعية التي تم على أساسها إعلان هذه الحالة الإستثنائية؟. أو ماهي الضمانات المعتمدة لإعلان هذه الحالة ؟.

الفقرة الأولى : مدى توافر الإجراءات الشكلية

نصت على هذه الشروط الشكلية المادة 86 من دستور 1989 و حددها كما يلي :

- اجتماع المجلس الأعلى للأمن.

استشارة رؤساءكل من:

- الحكومة.
- المجلس الشعبي الوطني.
- المجلس الدستوري.

و أضافت المادة 91 من دستور 1996 رئيس مجلس الأمة.

و عند تحليلنا **لحيثيات** المرسوم 92-44 نجد ما يلي :

... بعد اجتماع للمجلس الأعلى للأمن...

... بعد استشارة رئيس الحكومة

...رئيس المجلس الدستوري...

أي ان الشخصيات الرسمية المذكورة في المادة 86 من دستور 1989 تمت استشارتها ماعدا رئيس المجلس الشعبي الوطني نظرا لكون الهيئة التشريعية حُلّت في تلك الفترة.

أولا: شرط اجتماع المجلس الاعلى للامن

إن **حيثيات** المرسوم الرئاسي 92-44 أخذت بالمادة 86 من دستور 1989 التي تلزم بأخذ رأي المجلس الأعلى للأمن، بحيث ذكرت ما يلي :

و بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن ...

و هذا يعني أن مرسوم حالة الطوارئ استوفى الإجراء الشكلي الأول المتمثل في ضرورة اجتماع الهيئة الأمنية التي أبدت رأيها حول إعلان الحالة الإستثنائية .

ثانيا: شرط استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني

كذلك يعتبر رأي رئيس المجلس الشعبي الوطني غير إلزامي في المضمون و لكنه اجباري في الشكل و بالرجوع لمضمون المرسوم 92-44 فإنه لم يذكر رأي الهيئة التشريعية، و ذلك لكون هاته الأخيرة تم حلها و هذا ما طرح جدلا كبيرا حول مدى مطابقة حالة الطوارئ للإجراءات الشكلية المنصوص عليها في المادة 86 .

ثالثا: شرط استشارة رئيس الحكومة

لقد تم الأخذ برأي رئيس الحكومة عند إعلان حالة الطوارئ و ذلك يتضح من مضمون المرسوم الرئاسي 92-44 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ.

رابعا: شرط إستشارة رئيس المجلس الدستوري.

إن دستورية حالة الطوارئ مرتبطة برأي رئيس المجلس الدستوري. فبتاريخ 12 يناير 1992، أقر المجلس الدستوري بحالة شغور المؤسسات الدستورية (إستقالة الرئيس و حل المجلس الشعبي الوطنـــي). و نص على أن المؤسسات التي تتولى السلطات الدستورية المذكورة في المواد: 129، 25، 24، 130 و 153 من دستور 1989 ، لا بد و أن تسهرعلى ضمان استمرارية الدولة و توفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات ... » أي أنه منح الشرعية للمؤسسات، و الإجراءات التي تتولى تسيير المرحلة الخطيرة. و قد ورد رأي رئيس

المجلس الدستوري في مضمون المرسوم الرئاسي رقم 92-44 لسنة 1992، و هذا يعني ان الإجراء الإلزامي كان متوفرا في تلك الفترة بحيث تم إعلان حالة الطوارىء بعد استشارة رئيس المجلس الدستوري.

خامسا: شرط استشارة رئيس مجلس الامـــة:

هذا الشرط لم يكن موجودا في دستور 1989، و ان كان هوا أيضا إجراء إلزامي في الشكل و غير إجباري في المضمون .

و ما يمكن ملاحظته على القيود و الشروط المتعلقة بالحالة الإستثنائية المذكورة سابقا:

- ان البعض يرى بأن مدة حالة الطوارىء طويلة نسبيا.
- ان إستقالة رئيس الجمهورية و حل المجلس الشعبي الوطني جعل المرسوم 92-44 لا يحتوي على ارائهما.

و بالرجوع للوقائع التي صدر في ظلها المرسوم الرئاسي المنظم لحالة الطوارئ فإنها تعود لشهر فيفري من سنة 1992، و هذا خلال فترة المجلس الأعلى للدولة، أين وقّع رئيس المجلس على المرسوم المذكور سابقا، و المتكون من إثنى عشرة مادة، و هذا لغرض احتواء الأوضاع التي كانت متدهورة في ذلك الوقت، بحيث خولت المادة الثالثة منه السلطة التنفيذية و المتمثلة في الحكومة حق اتخاذ كل الإجراءات التنظيمية التي هي من صلاحيات الإدارة، و ذلك قصد الإستحابة للهدف الذي أعلنت من أجله و المتمثل على الخصوص في:

- تحقيق استتباب النظام العام
- ضمان أفضل وضع، لأمن الأشخاص و الممتلكات.
- تأمين السير الحسن للمصالح العمومية.

بحيث لا يمكن تحقيق أهداف أخرى غير تلك المذكورة في المادة الثانية من نفس المرسوم الرئاسي و قد تم تعزيز و تدعيم هذا المرسوم الرئاسي بنص آخر وهو المرسوم التشريعي الذي تناول مضمونه إتخاذ تدابير لوقف نشاط كل شركة أو جهاز أو مؤسسة أو هيئة أو غلقها– مهما كانت طبيعتها و اختصاصهاو ذلك :

عندما تُعَرِّض" النظام العام أو الأمن العمومي أو السير العادي للمؤسسات أو المصالح العليا للبلاد للخطر".

و يضيف النص بأنه يمكن إتخاذ التدابير المذكورة أعلاه عن طريق قرار وزاري لمدة لا تتجاوز الستة أشهر، مع إمكانية رفع طعن وفقا للشروط و الكيفيات المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل.

و من خلال ما سبق يبدو أن المبررات التي دفعت لإعلان حالة الطوارئ تتركز حول الوضع الأمني، بحيث أن تأزم الوضع دفع إلى الإعتماد على مبرر حالة الضرورة الملحة المنصوص عليها في مضمون المادة 86 من دستور 1989 و هي نفسها تلك المذكورة في المادتين 91 و 92 من دستور 1996.

غير أنه إذا كانت المبررات القانونية لإعلانها متوافرة في مضمون الدستور سواء في ظل دستور سنة 1989 أو في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، فـــــإن النقاشات تركزت خاصة حول مدة حالة الطوارئ التي حددت بسنة، بحيث أن تمديدها طبقا لمضمون المادة 91 يتم فقط بعد موافقة البرلمان بغرفتيه، كما أن تنظيم هذه الحالة يتم بموجب قانون عضوي طبقا للمادة 92 من دستور 1996.

و بالتالي و بما أن هذه الحالة تم تمديدها بنص تشريعي على شكل مرسوم صادر عن المجلس الاستشاري في سنة 1993، فإن إنهاء هذه الحالة إذا ما توفرت شروطها تكون بالضرورة بنفس الأشكال و الإجراءات التي أوجبت إعلانها أي عن طريق نص قانوني يعرض على المجلس الشعبي الوطني باقتراح من 20 نائب أو باللجوء للتشريع بأوامر من قبل رئيس الجمهورية،و هذا بين دورتي البرلمان طبقا للمادة 119 من النص الدستوري لسنة 1996، التي تسمح له بحق المبادرة بالقوانين بما فيها تلك المتعلقة بإمكانية رفع حالة الطوارئ.

الفقرة الثانية : مضمون القيود الموضوعية المعتمدة لتطبيق حالة الطوارئ في 1992

نتناول الشروط الموضوعية طبقا للمرسوم رقم 92-44 الذي ذكر في حيثياته مبررين:

- المساس الخطير و المستمر للنظام العام المسجل في العديد من نقاط التراب الوطني .

- التهديدات التي تستهدف :

استقرار المؤسسات

المساس الخطير و المتـــكرر بأمن المواطنين

السلم المدني

اما المادة الثانية من المرسوم المذكور أعلاه فحددت شرط ثالث و هو شرط غائي يتمثل في الهدف من إعلان حالة الطوارئ ألا و هو:

- استتباب النظام العام.
- ضمان أفضل لأمن الاشخاص و الممتلكات.
- تأمين السير الحسن للمصالح العمومية.

كما يمكن إضافة شرط موضوعي ثالث، و هو أن إعلان حالة الطوارئ تسمح للسلطة التنفيذية (الحكومة، ووزير الداخلية و الجماعات المحلية) باتخاذ كل الاجراءات التنظيمية و التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام أو استتبابه عن طريق قرارات وفقا للأحكام المحددة في المرسوم و في إطار إحترام التوجيهات الحكومية، مع الملاحظة أن هذا المرسوم تضمن إثنى عشر (12) مادة جاءت كما يلي :

- في المادة الاولى حددت مدة إعلان الطوارئ إثنى عشر (12) شهرا ابتداء من يوم 9 فبراير 1992، و يمكن رفعها قبل هذا الميعاد.

أما المواد 2 و 3... إلى 10 فحددت الهدف من إعلانها و كذلك الهيئات المكلفة بتسييرها، مع الملاحظة أن المادة 11 لم توضح بالتفصيل كيفية رفع حالة الطوارئ .

أولا- شرط المساس الخطير و المستمر بالنظام العام المسجل في العديد من نقاط التراب الوطني

بالإستناد للمادة 86 من دستور 1989 تم إعلان حالة الطوارئ و ذلك بسبب وقوع أعمال خطيرة تمثلت في إحتجاجات و مظاهرات و اضطرابات داخلية، أحدثت اختلالات

عميقة في النظـــام العام و السكينة و الامن العام ، و لم تتمكن السلطات العمومية من التحكم في الاوضاع الامنية المتدهورة، بحيث انتشرت احداث شغب و عدوان على الاشخاص و الممتلكات العامة و الخاصة، حتى أن المؤسسات كادت أن تصاب بالشلل التام و الإنهيار و كان من الضروري استخدام المادة 86، و ذلك بإعلان حالة الطوارئ لمواجهة التجاوزات الخطيرة التي مست بصفة مستمرة و متواصلة النظام العام عبر كافة أنحاء التراب الوطني.

ثانيا شرط التهديدات التي استهدفت استقرار المؤسسات و المساس الخطير و المتكرر بأمن المواطنين و السلم المدني

لقد استند النص التنظيمي 92-44، إلـــــى مبرر التهديدات التي وقعت فعلا و استهدفت:

- مؤسسات الدولة و أمن المواطنين
- أضرت بالسلم المـــدني، بحـــيث تـــم حرق مقرات :

البلديات

الدوائر

المؤسسات و الشركات...

انتشرت عمليات الإغتيال للمواطنين و العمال و الموظفين ...

و بالتالي كانت كل مبررات المادة 86 متوفرة لإعلان حالة الطوارئ.

ثالثا- ربط الغرض من إعلان حالة الطوارئ بغرض استتباب النظام العام، و ضمان أفضل أمن للأشخاص و الممتلكات و تأمين السير الحسن للمصالح العمومية

إن إعلان حالة الطوارئ و إقرارها، يجب أن يرتبط بأهداف محددة لا يجوز الخروج عنها و هي:

- استتباب النظام العام

- ضمان أمن الأشخاص و الممتلكات .

- تأمين السير الحسن للمصالح العمومية.

إن هذه العناصر الموضوعية المذكورة سابقا و الممثلة لحالة الضرورة نصت عليها، صراحة المادة 02 من المرسوم 92-44، بحيث بقي هذا الإجراء غير العادي، الوسيلة الوحيدة لضمان أفضل أمن للأشخاص و الممتلكات.

أما فيما يخص هدف تأمين السير الحسن للمصالح العمومية فإن اللجوء لأحكام المادة 86، كانت أيضا بسبب التهديدات الحقيقية التي مست :

المؤسسات و المصالح العمومية و عطلتها عن تقديم الخدمات للمواطنين.

رابعا: اتخاذ الإجراءات التنظيمية و التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام و استتباب الأمن دون أغراض أخرى.

تمثلت الإجراءات التنظيمية في :

اتخاذ قرارات من الوالي على مستوى الولاية ووزير الداخلية على مستوى التراب الوطني، تتضمن إمكانية وضع اشخاص في مراكز أمن أو منع تنقلهم و تحديدها و ايضا فرض الإقامة الجبرية و إصدار قرارات غلق مؤقت لقاعات الترفيه و منع المظاهرات و أماكن الإجتماعات....

إمكانية حل المجالس البلدية و الولائية .

أما المؤسسة العسكرية فيمكنها القيام بقيادة عمليات استتباب الأمن على المستوى المحلي و الإقليمي و ذلك بعد تفويض من وزير الداخلية.

تلك بعض التدابير و الإجراءات الممكن اتخاذها و عدم جواز الخروج عن الهدف الذي وضعت من أجله هذه الاجراءات.

خامسا: تحديد مدة حالة الطوارئ ب 12 شهرا

فالمادة الاولى[1] حددت مدة حالة الطوارئ، بعام و هذه المدة الزمنية تشكل ضمانة هامة

---

[1]- المادة الأولى من مرسوم حالة الطوارئ رقم 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992.

و شرط ضروري يعتبر بمثابة قيد يحمي الحقوق و الحريات، بحيث لا يجوز تمديد حالة الطوارئ

إلا بموافقة ممثلي الشعب، فهذا القيد الزمني يتوافق مع خصائص الضرورة التي تتميز بخاصية التأقـــيت، أي أنها غير دائمة و تعالج وضع مؤقت و غير عادي، و لا تطبق في الاوضاع العادية.

المطلب الثالث : قانون 91-23 المؤرخ في 06 ديسمبر 1991 المتعلق بمساهمة الجيش في مهام الأمن العمومي

ان تدخل الجيش الوطني الشعبي لمواجهة عدوان خارجي أمر مفروغ منه و منصوص عليه صراحة في دساتير الدول و كذلك في المواثيق و العهود الدولية، التي تسمح للدول باستخدام وحداتها العسكرية في حالة الحرب الدفاعية، و هو ما عكسته مضامين أحكام مختلف الدساتير الجزائرية التي اعتبرت حالة الحرب من الحالات الإستثنائية القصوى و التي يترتب على إعلانها تجميع كل السلطات في يد رئيس الجمهورية.

أما في شأن لجوء و استعانة السلطة التنفيذية بخدمات الجيش الوطني الشعبي لغرض ضمان الأمن العمومي فهي حالة بالضرورة غير عادية، و غير مألوفة نظرا لكون مهام الأمن في الظروف العادية لا تعود لوحدات الجيش، فهذه الأخيرة لا يتم اللجوء اليها إلا إذا ظهرت بوادر الفوضى و الإستمرار في تهديد الأمن العمومي، و لكن لم تصل الى درجة إحداث شلل و عجز في سير مؤسسات الدولة، فهنا يمكن وضع وحدات المؤسسة العسكرية تحت تصرف السلطة المدنية المتمثلة في الإدارة لغرض التحكم في مثل هذه الأوضاع دون الوصول الى فرض حالة طوارىء، أو حالة الحصار.

و لقد تم تنظيم الوظعية الأمنية غير المستقرة، و لكن لم تصل إلى مرحلة الحالة الإستثنائية ذات الخطورة القصوى، بموجب القانون 91-23 المؤرخ في 06 ديسمبر 1991[1]، هذه الوضعية

---

[1]- القانون رقم 91-23 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991 ، المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 63.

المتعلقة بلجوء الإدارة إلى الإستعانة بخدمات الجيش الوطني الشعبي، رغم ان الدستور لا ينص عليها في المواد 91-92 و لا في المادة 93 منه، أي لا توجد ضمن الصلاحيات غير العادية، لرئيس الجمهورية، فانه يمكن اضافتها و استنتاجها من أحكام القانون رقم: 91-23 المؤرخ في 26 ديسمبر 1991 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الامن العمومي خارج الحالات الإستثنائية، و قد استند هذا القانون في حيثياته إلى أحكام المادتين 87/86 من دستور 1989، و التي تقابلها المواد المذكورة أعلاه (91-93 من دستور 1996)، وان كان يصعب تصنيف هذه الحالة غير العادية، في النظام القانوني الإستثنائي فإنها لا تبعد عنه و لا يمكن ان تصنف ضمن الظروف العادية، و ذلك لكون غرضها و الهدف من إقرارها هو حماية الأمن العمومي، في الظروف غير العادية، بدليل ان هذا القانون رقم:23/91 ظهر كتطبيق لحالة الحصار، وان هذه الظروف الإستثنائية هي التي حتمت على الإدارة اللجوء لخدمات الجيش لضمان الأمن العمومي، و حسب شيهوب مسعود، فإن هذه الحالة يستحسن تصنيفها في حالة وسطية بين الحالة الإستثنائية و الحالة العادية[1] ، **و لو أنها أقرب إلى الأولى** لأنها جاءت لتدعيم الغرض الذي و ضعت من أجله و هو حالة الطوارىء، بحيث نصت المادة 02 من المرسوم التطبيقي للقانون 91-23 على مصطلح حالة الضرورة القصوى.

و قد حدد هذا القانون الحالات و الدوافع التي تبرر لجوء الادارة الى السلطة العسكرية، و تتمثل فيما أوردته المادتين 02 و 03 من القانون و هي:

- النكبات العمومية و الكوارث الطبيعية او الكوارث **ذات الخطورة الاستثنائية.**
- حالة المساس المستمر بالحريات الفردية و الجماعية.
- حالة المساس بالقوانين و التنظيمات، تنذر بالخطر، و تهدد حرية التنقل، و شروط الخروج و الدخول من و إلى التراب الوطني.

إذن فهذه الحالات و المبررات متى توفرت، فإنها تسمح بتوسيع سلطات الإدارة المدنية للإستعانة بالوسائل العسكرية المعروفة، في حالة الحصار، لكن الفرق بين هذا الإجراء، و حالة الحصار، يكمن في أن الإدارة الممثلة للسلطة المدنية تبقى هي نفسها المسيرة للوضع الأمني و كأنها

---

[1] - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 47، 48، 49.

في ظروف عادية، بينما لها الحق في الإستعانة بالوحدات العسكرية بينما في حالة الحصار، فإن صلاحيات الإدارة (السلطة المدنية)، المتعلقة بحفظ النظام و الأمن العموميين، تتحول من السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية.

وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة لجوء الإدارة للإستعانة بخدمات الجيش الوطني الشعبي يرجع الى درجة الخطورة التي بلغتها الأوضاع الأمنية، لكنها لم تصل الى درجة استخدام المواد 91 و 93 من الدستور.

الفرع الاول : ظهور حالة اللجوء للجيش الوطني الشعبي للمساهمة في مهام حماية الأمن العمومي:

يبدو ان التصنيف القانوني لهذه الوضعية يجعلها تقترب من السلطات الاستثنائية المتمثلة في:

- حالة الطوارئ.
- حالة الحصار.
- الحالة الإستثنائية.

و هذا لأنها أكثر من الحالة العادية، ذلك انه بالرجوع للحيثيات و الأسس القانونية التي اعتمد عليها المشرع في القانون رقم: 91-23 المؤرخ في: 06 ديسمبر 1991، نجدها ترتكز على المواد التالية:

- المادة 23 من دستور 1989 و تقابلها المادة 24 من التعديل الدستوري لسنة 1996.
- المادة 86 من دستور 1989 و تقابلها المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 1996.
- المادة 87 من دستور 1989 و تقابلها المادة 93 من دستور 1996.

ففيما يتعلق بمضمون المادة 23 من دستور 1989 نجدها تنص على ما يلي:

"الدولة مسؤولة عن امن كل مواطن و تتكفل بحمايته ".

بينما نجد مضمون صياغة المادة 24 من التعديل الدستوري أكثر وضوحا و أكثر دقة، بحيث نصت على أن الدولة مسؤولة على أمن الأشخاص و الممتلكات، فهذه المادة وسَّعت الأمن إلى ممتلكات الأشخاص، بحيث نصت على ضرورة قيام الدولة بحماية ممتلكات الأشخاص فهي مسؤولة ليس فقط عن أمن المواطن كشخص طبيعي، بل تمتد المسؤولية حتى الى ممتلكاته الثابتة او

المنقولة، و هذا على عكس ماكان سائدا في المادة 23 من دستور 1989 التي قصر فيها المشرع الدستوري، مسؤولية الدولة، على المواطن دون الممتلكات.

أما مضمون المادة 86 من دستور 1989، و التي تقابلها المادة 93 من دستور 1996، فنص المادة 86 من دستور 1989 يتعلق بحالة الضروة التي تستدعي إعلان حالتي الطوارىء أو الحصار، لغرض فرض استتباب الوضع و يقابل هذه المادة النص رقم: 91 من التعديل الدستوري لسنة 1996، بحيث اعادت صياغة نفس مضمون المادة 86 من دستور 1989 مع بعض التغيرات و الإضافات الشكلية المتعلقة بطلب رأي مجلس الأمة و ضرورة تنظيم حالتي الطوارىء و الحصار بموجب قانون عضوي.

و في مضمون المادة 87 من دستور 1989، و تقابلها المادة 93 من التعديل الدستوري لعام 1996، ان مضمون المادة 87 يدور حول إقرار رئيس الجمهورية للحالة الإستثنائية و ذلك إذا ما كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك ان يصيب:

- مؤسساها الدستورية.
- استقلالها.
- سلامة تراها.

و كذلك نفس الشيء بالنسبة لأحكام المادة 93 من مضمون التعديل الدستوري لسنة 1996 بحيث تناولت الحالة الإستثنائية، في حالة وجود خطر داهم يوشك ان يصيب

- مؤسسات البلاد الدستورية
- استقلالها
- سلامتها الترابية.
- مع إضافة رأي الهيئة التشريعية الجديدة المتمثلة في الغرفة الثانية، وهي مجلس الامة عن طريق رئيسها.

و ما يلاحظ على هاتين المادتين 86 و 87 انه بالرغم من ورودهما في الحيثية الأولى من النص التشريعي رقم: 91-23 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الامن العمومي، فان المادة الثانية من هذا النص، تنص على عدم المساس بأحكام هاتين المادتين 86

و 87، أثناء اللجوء لوحدات الجيش الوطني الشعبي، و هذا يعني ان هذه الوضعية لا تتعلق بالحالات الإستثنائية الخاصة بالطوارىء أو الحصار او الحالة الإستثنائية، و بالتالي فالتساؤل المطروح، في أية وضعية يمكن تصنيف هذه الحالة؟.

ان الإجابة على هذا التساؤل تكون بتحليل الغرض من اللجوء لهذه الحالة و كذلك مبررات و دوافع إعلانها، باعتبار أن تفصيل الشروط الشكلية للجوء لهذه الحالة يمكننا من الوصول إلى ايجاد تصنيف لها ضمن الصلاحيات غير العادية او الصلاحيات العادية ؟ أو حتى وضعها في حالة وسطى بين ذلك.

هذه الحالة التي تعتبر غير عادية، و رغم ان الدستور، لم يتطرق لها فإن المشرع نظمها، بموجب، القانون رقم 91-23 المؤر خ في 6 ديسمبر 1991، المتعلق بمساهمة الجيش لبشعبي الوطني، في مهام حماية الامن العمومي، فمتى يتم الإقرار بهذه الحالة ؟ و هل يمكن تصنيفها فعلا ضمن الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، و التي يستخدمها عند حدوث ظروف استثنائية؟. ام أنهاحالة عادية لا ترقى إلى مرتبة الاوضاع غير المألوفة ؟

بالرجوع للحيثيات التي اعتمد عليها المشرع في إعداد هذا النص القانونية، نجده يستند إلى احكام المادتين 86 و 87 من دستور1989[1]، اللتان تتناولان الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، لكن صياغة كل منهما لا تذكر هذه الحالة التي يبدو أنها جاءت لتدعم تطبيق حالة الحصار، باعتبار أن القانون رقم 91-23 صدر في 1991/12/6 أي بعد صدور مرسوم حالة الحصار في 4 يونيو 1991، و التي انتهت في: 22 سبتمبر 1991، و لكن بقيت أوضاع البلاد في خطورة لم تصل إلى درجة الخطورة القصوى، التي تتطلب إعلان إحدى الحالات الاستثنائية الشديدة، و لا إلى درجة الوضع العادي ، الذي تُسيِّر شؤونه السلطة المدنية، (وزير الداخلية ، الوالي .....) دون الاستعانة ، بوحدات الجيش الوطني الشعبي.

من هنا نخلص إلى أن النص القانوني الوحيد، المسير لهذه الحالة، هو ذلك النص الصادر في 06 ديسمبر 1991، بعد صدور مرسوم، حالة الحصار، و بالتالي، نحاول، البحث في دوافع و مسببات إصدار هذا القانون .

1- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 47.

الفرع الثاني : دوافع الإستعانة بخدمات الجيش الوطني الشعبي لضمان الأمن العمومي:

إن معرفة دوافع و اسباب إصدار هذا النص القانوني الذي يسمح للسلطة التنفيذية باللجوء لخدمات الجيش الوطني الشعبي ، لغرض حماية و ضمان الأمن العمومي ، تتضح بالبحث و التفصيل في الحيثيات الشكلية، التي استند عليها القانون رقم 91-32 و أيضا مضمونه، و هذا من خلال المواد 23، و 81 الفقرات (1، 3، 4) و المواد 86-87-115-116-117 من دستور 1989[1].

بالرجوع للمادة 23 نجدها تجعل الدولة مسؤولة عن أمن كل مواطن و تتكفل بحمايته في الخارج، أما المادة 81 في فقرتها الأولى فإنها تتكلم عن اختصاص رئيس الحكومة، في توزيع الصلاحيات بين اعضاء الحكومة مع احترام الاحكام الدستورية، و يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات في الفقرة الثالثة، بينما في الفقرة الرابعة، فإن رئيس الحكومة يوقع المراسيم التنفيذية.

و بخصوص المادتين 86 و 87 فإنهما، تجسدان جوهر الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية بحيث تتناول المادة 86 سلطات الضرورة المتمثلة في حالتي الطوارئ و الحصار.

بينما تتناول المادة 87 الحالة الاستثنائية، اما المادتين 115و 117، فتتعلقان بالمجالات التي يشرع فيها، المجلس الشعبي الوطني إضافة إلى الأجل الذي يصدر فيه رئيس الجمهورية النص التشريعي، أما المادة 116 فتنص على ممارسة رئيس الجمهورية، للسلطة التنظيمية، في المسائل غير المخصصة للقانون.

من خلال تحليل هذه المواد، المذكورة أعلاه و خاصة المواد: 23 و 86 و 87 من دستور 1989، فإننا نجدها تركز على الجانب الامني و ضرورة استخدام رئيس الجمهورية للصلاحيات غير العادية مثل إعلان ، إحدى حالات الضرورة كحالة الحصار أو حالة الطوارئ و حتى الحالة الاستثنائية، و هذا لتحقيق غاية واضحة للجميع و ضرورية للكل، و هي توفير الأمن لكل مواطن جزائري. باعتبار أن الدولة الجزائرية مسؤولة عن أمن كل مواطن بل تتكفل بحمايته حتى في الخارج.

1- المواد 23، 81، 86، 87، 115، 117 من دستور 1989، نلاحظ أن القانون 91-23 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في حماية الأمن العمومي قد استند خاصة على المادتين 86، 87، المتعلقتين بحالتي الطوارئ و الحصار، و هما جوهر الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، (مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 47.)

أما الغرض من اللجوء للمادتين 86 و 87 من الدستور، فيتمثل في:

- تحقيق إستتباب الأمن و الوضع.
- الحفاظ على استقلال الأمة.
- الحفاظ على المؤسسات الدستورية في الجمهورية.

و بالطبع يتم تحقيق هذه الأهداف باستخدام رئيس الجمهورية للسلطات الإستثنائية، و هي إما حالة الطوارئ أو حالة الحصار، و أخيرا الحالة الإستثنائية .

من هنا يتبين، أن النص القانوني الصادر في 06 ديسمبر 1991 ، يركز أساسا على سلطات الضرورة كوسائل غير عادية يستخدمها رئيس الجمهورية لتحقيق غرض وحيد:

- المحافظة على أمن المواطن و المجتمع و تحقيق استتباب الوضع و الحفاظ على استقلال الأمة و مؤسساتها الجمهورية.

و بالتالي يبدو أن هذا النص التشريعي مرتبط بحالة الحصار التي اعلنت في 1991 هذا إن لم يكن مكملا لها، باعتبار أن كلا الوسيلتين تستهدفان تحقيق أمن المواطن و المجتمع معا . و هو ما يتجلى من خلال مضمون المواد رقم 01 ، 02...إلى 04 من القانون رقم 91-23، المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام الأمن العمومي، خارج الحالات الإستثنائية، و نفصلها كما يلي :

إن المادة الأولى من القانون رقم 91-23 حددت بوضوح الهدف الذي جاء من أجله هذا النص التشريعي، ألا و هو تحديد شروط مساهمة قوات، الجيش الوطني الشعبي، في القيام بمهام حماية الأمن العمومي، بينما وضحت أكثر المادة الثانية من القانون، الغاية من اصدار هذا النص ألا و هي :

- حماية السكان و نجدتهم.
- توفير الامن الاقليمي.
- حفظ الامـــــــــن .

أما المادة الثالثة، من نفس القانون فقد وسعت مهام وحدات الجيش الوطني الشعبي و تشكيلاته، إلى المجالات التالية :

- النكبات العمومية

- الكوارث الطبيعية أو الكوارث ذات الخطورة الاستثنائية.

- حفظ الأمن العمومي و صيانته و إعادته و ذلك عندما يكون هذا الأمن خارجا عن نطاق السلطات و المصالح المختصة عادة .

- وجود مخاطر جسيمة أو متوقعة، و التي قد يتعرض لها أمن الأشخاص و الممتلكات في حالة المساس المستمر بالحريات الجماعية أو الفردية بل يمتد عمل، و حداث الجيش الوطني الشعبي إذا ما وجد أخطار إلى:

- حماية حرية تنقل الاشخاص و الاموال و امنهم

- حماية أمن التحهيزات الاساسية.

- حفظ الموارد الوطنية ضد كل اشكال التهريب

بالإضافة إلى شروط الدخول إلى التراب الوطني و الخروج منه و الإقامة به .

و من خلال ما سبق نجد ان مبررات، و دوافع اللجوء لخدمات الجيش الوطني الشعبي تتمثل في الأسباب و الغايات التالية :

- القيام بالمهمة الطبيعية و التي تدخل في اختصاصاته المعتادة و هي حماية الامن العمومي، و ذلك خارج الحالات الاستثنائية.

- التدخل لحماية السكان، و نجدتهم و حماية الامن الاقليمي للبلاد و حفظ الامن.

- حدوث نكبات عمومية، و كوارث طبيعية ذات خطورة استثنائية تدعو إلى تجنيد وحدات الجيش الوطني الشعبي.

- حفظ الأمن العمومي وصيانته و إعادته، و ذلك عندما يكون هذا الوضع خارج عن نطاق السلطات و المصالح المختصة في ذلك.

-حدوث مخاطر جسيمة و متوقعة الحدوث التي قد يتعرض لها أمن الاشخاص و الممتلكات . حالة المساس المستمر و المتواصل بالحريات الجماعية او الفرضية و هناك أسباب أخرى، تبرر تدخل وحدات الجيش الوطني الشعبي، و ذلك في حالة وجود خطر يهدد حرية تنقل الاشخاص و الاموال و امنهم و أمن التجهيزات الاساسية .

و كذلك حفظ الموارد الوطنية ضد كل أشكال التهريب بالإضافة إلى شروط الدخول إلى التراب الوطني و الخروج منه و الإقامة به، و كل هذا يتم داخل دائرة حدودية واحدة أو اكثر

إذن فاللجوء لخدمات الجيش الوطني الشعبي،لا يتم إلا بتوفر المبررات و الدوافع المذكورة أعلاه و هذا الدوافع تعتبر ضمانات ضرورية لتطبيق، أحكام القانون 91-23 و بالتالي نفصل ضمانات اللجوء للجبش باعتبار ان هذه الصلاحيات لا تتم إلا وفقا لقيود مذكورة في مواد النص التشريعي 91-23 ، و هذا لكون مهام حفظ النظام العام في الظروف العادية تعود إلى مصالح الامن المختصة في التسيير العادي للنظام العام و الأمن العمومي.

الفقرة الأولى: وضوح القيود الشكلية

ان الشروط الشكلية لهذه الحالة لا تتضح مباشرة في مضمون مواد دستور 1989، و لا في التعديل الدستوري لسنة 1996، و هذا على عكس الشروط الشكلية المتعلقة بحالتي الطوارىء و الحصار و التي تم النص عليها، بوضوح كبير في مضمون المواد 91،92،93 من الدستور، و بالتالي فإن معرفة هذه القيود الشكلية يجعلنا نلجأ إلى القانون 91-23، و كذلك المرسوم الصادر في 21 ديسمبر 1991.

و بالرجوع لأحكام النص التشريعي رقم 91-23، نجده قيَّد الاستعانة بخدمات الجيش الوطني الشعبي للمساهمة، في مهام حماية الامن العمومي بمجموعة من القيود الشكلية تميزها عن تلك القيود المطلوبة في الحالات الاستثنائية، و ايضا فرضت توفرها و هذا حتى لا تختلط بمهام السلطة المدنية، التي تتولى توفير الامن العمومي في الحالات العادية التي لا تصل فيها الاوضاع إلى ازمات خطيرة تهدد وجود الدولة و مؤسساتها، فهذه الاوضاع هي تلك الحالات المتميزة بوقوع حوادث، مستمرة و متواصلة تهدد:

- أمن المواطن.
- تراب البلاد.
- موارده و ثرواته الطبيعية.

و تتمثل هذه القيود الشكلية فيما يلي:

- إتخاد رئيس الحكومة لقرار اللجوء لخدمات الجيش الوطني الشعبي و تشكيلاته لتحقيق الامن العمومي .

- الاستشارة المسبقة للسلطات المدنية و العسكرية المختصة .

أولا : اتخاذ قرار اللجوء لخدمات الجيش الوطني الشعبي من قبل رئيس الحكومة:

فهذا القيد الشكلي الوارد في المادة الثانية من القانون رقم 91-23 يلزم اتخاذ قرار اللجوء لمساهمة وحدات الجيش الوطني الشعبي من قبل رئيس الحكومة باعتباره يمثل السلطة المدنية و يتولى السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات، و كذلك توقيع المراسيم التنفيذية و تطبيق برنامج حكومة في الميدان باعتباره المسؤول الأول عن السياسة العامة للحكومة، بحيث يلزم بتقديم بيان عنها كل سنة، و بالتالي فمن الطبيعي جدا ان يتولى صلاحية إعلان قرار اللجوء إلى خدمات الجيش الوطني الشعبي لضمان الامن للمواطنين، و الحفاظ على ثروات البلاد و ذلك في مثل هذه الأوضاع المضطربة، و التي لم تصل إلى درجة اللجوء لإحدى الحالات الإستثنائية، باعتبار أن هذه الأخيرة يعود الإختصاص فيها لرئيس الجمهورية، دون غيره من الهيئات الأخرى

أما شكل القرار المتخذ من رئيس الحكومة، فيكون بواسطة مرسوم تنفيذي يتم الاستناد فيه إلى أحكام القانون 91-23 و لا سيما المادة السابعة (7)، التي تنص على أن تطبيق أحكام النص هذا النص التشريعي تتم تحت مسؤولية السلطة المدنية، ورقابتها.

ثانيا : القيد الشكلي المتعلق بالإستشارة المسبقة للسلطات المدنية و العسكرية المختصة

بما ان هذه الحالة تتميز بوضعية غير عادية و لكن لم تتصل إلى درجة الأوضاع التي تهدد بإحداث شلل تام في مؤسسات البلاد، فإنه من الضروري طلب رأي السلطات المدنية و العسكرية المختصة في المجال الأمني مثل وزارة الداخلية، عن طريق المديرية العامة للأمن الوطني، و كذلك رأي الجهاز العسكري، حول تلك الاوضاع بحيث ان التقارير المقدمة في شكل أراء من قبل أعلى المسؤولين في السلطات المدنية و العسكرية هي التي تجعل رئيس الحكومة، يقرر ما إذا كان يلجأ لمساهمة وحدات الجيش في تحقيق الامن العمومي، أم يكتفي

بتطبيق وسائل القانون العادي. و كذلك يكتفي بعمل أجهزة الأمن العادية التي تتولى يوميا الحفاظ على النظام العام و الأمن العمومي في البلاد .

و الواقع أن هذه الشروط الشكلية، **واضحة و دقيقة** في نفس الوقت بحيث تشكل ضمانات هامة تجعل من الضروري، احترامها و توفرها قبل اللجوء لتطبيق أحكام القانون رقم 81-23 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991.

فرئيس الحكومة لا يمكنه اللجوء مباشرة لهذا القانون إذا لم تكن هناك وقائع و أحداث متواصلة، تهدد أمن المواطن و البلاد معا، كما أن أتخاذ القرار يكون في شكل نص تنظيمي يشارك فيه كل مجلس الوزراء (المادة 8 من القانون 91-23[1]) .

كذلك لا يمكن لرئيس الحكومة، تطبيق هذه الحالة، بدون الحصول على اراء مسبقة للسلطات المدنية و العسكرية المتمثلة، في وزير الداخلية و الجماعات المحلية، وزير الدفاع، قائد اركان الجيش الوطني الشعبي (المادتين 3 و 4 من المرسوم الرئاسي الصادر في 21 ديسمبر 1991). ضف إلى ذلك أن عمل وحدات الجيش يتم تحت مسؤولية السلطة المدنية، المتمثلة على المستوى المحلي في الوالي، و على المستوى الوطني في وزير الداخلية و الجماعات المحلية .

و في شأن دائما الإجراءات المتبعة، في تطبيق هذه الحالة فإن إعلانها يتم بقرارمن رئيس الحكومة و كذلك إنهائها يتم من قبل نفس الشخصية، التي أعلنتها (المادة 07) مع الملاحظة أن وسائل تنفيذ هذا التدخل، تبقي من اختصاص السلطة العسكرية .

و سنحاول تقييم هذه الحالة في الجزء المتعلق بمدى خضوع هذه الإجراءات للرقابة القضائية.

و مع ذلك يمكن القول بأن هذا النص التشريعي يشكل ضمانة قوية لحقوق و حريات الأفراد ، و هذا لكون الشروط الشكلية و الموضوعية سواء المسبقة أو البعدية محددة بدقة و موضوعية كبيرة و لا تقبل التأويلات فالشروط الموضوعية تتمحور حول:

- حماية أمن السكان

---

[1]- المادة 8 من القانون 91-23 المؤرخ في 06 ديسمبر 1991، المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في حماية الأمن العمومي.

- حماية أمن البلاد.

- مواجهة الكوارث الطبيعية ذات الخطورة الإستثنائية

- حماية الإقتصاد من التهريب.

أما الشروط الشكلية المسبقة فإن هذا القانون تم إعداده من السلطة التشريعية، و ذلك بقانون و مشاركة السلطة التنفيذية و رقابة المجلس الدستوري و عند تطبيقه فلا بد من استشارة السلطتين المدنية و العسكرية و هذا على عكس الشروط الشكلية غير الإلزامية في حالتي الطوارئ و الحصار.

الفقرة الثانية : واقعية القيود الموضوعية

تكلم نص المادة 23 من دستور 1989 كما سبقت الإشارة إليه أعلاه، على أن مسؤولية أمن كل مواطن تقع على عاتق الدولة التي تتكفل بحماية مواطنيها حتى في الخارج، اما المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 1996، فوسعت من مفهوم الامن ليشمل المواطن كشخص طبيعي، و كدلك ضرورة قيام الدولة بحماية ممتلكاته.

اذن فمضمون هذه المادة يجعل الدولة مسؤولة عن حمايته، و لكن متى تحميه عن طريق وسائل القانون العادي و باجهزة الدولة المدنية؟

و متى تحميه بوسائل القانون الاستثنائي و ذلك باللجوء للمؤسسة العسكرية ؟

ان توضيح ذلك لا يظهر في مضمون مواد النص التأسيسي سواء دستور 1989 أو التعديل الدستوري لسنة 1996، و لهذا كان من الضروري اللجوء الى تحليل مضمون النص التشريعي و هو القانون رقم: 91-23 الذي جاء تطبيقا لنص المادة 23 من الدستور، و ان كانت الملاحظة الجديرة بالاشارة في هذا الجزء، هو ان حالة لجوء السلطة المدنية، لخدمات الجيش الوطني الشعبي لتحقيق الامن العمومي لا يمكن ان تصنف ضمن الاوضاع العادية التي تتولى فيها اجهزة الامن المختصة في توفير الامن و السكينة و الهدوء لكافة المواطنين كما لا يمكن تصنيفها ضمن الحالات الاستثنائية المتعلقة بحالتي الطوارىء او الحصار و الحالة الاستثنائية، ذلك ان هذه الحالات الاستثنائية، يكون فيها النظام العام و الامن العمومي، مهددين بشكل خطير بل ان

مؤسسات الدولة تكون مهددة بالشكل ان لم نقل مشلولة، بحيث تصبح هذه المؤسسات، او إستقلال تراب الوطن تعيش اوضاع غير طبيعية، و تستدعي اللجوء، فورا للنظام القانوني الإستثنائي.

أما في ظل مساهمة الجيش الوطني الشعبي في توفير الأمن العمومي فان السلطة المدنية،(الحكومة...)، تبقى تسير هذه الاوضاع و ذلك بوسائل القانون العادي، و هذا دون استخدام النظام القانوني الاستثنائي و مع ذلك تستعين بخدمات الجيش الوطني الشعبي و هذا فقط في حالة استمرار تهديد أمن المواطن و الممتلكات بأعمال و تصرفات لم تصل إلى درجة التأثير على السير الحسن للمؤسسات الدستورية للبلاد.

و تتمثل الشروط الموضوعية اللازم توفرها، لغرض تمكين الجيش الشعبي الوطني من القيام بمهام الامن العمومي في القيود التالية :

أولا: شرط حماية الامن العمومي خارج الحالات الاستثنائية و حماية السكان و نجدتهم و حماية الامن الاقليمي و حفظ الامن

إن تدخل الجيش الوطني الشعبي ، و مساهمته في:

- حماية الامن العمومي.
- حماية السكان و نجدتهم.
- حماية الامن الاقليمي و حفظ الامن.

لا يتم في الظروف العادية، و هذا باعتبار أن السلطات المدنية المتمثلة في الإدارة هي المختصة بحالة تسيير الأمن العمومي و الحفاظ على النظام العام، و حماية السكان، و نجدتهم، كما أن تدخل الجيش و مساهمته في هذه العمليات، المتعلقة بالمواضيع المذكورة أعلاه، لا يتم في الظروف الخطيرة جدا. بحيث يتم باللجوء لأحكام المادتين 86 و 87 من دستور 1989، و اللتان تقابلهما المادتين 91 و 93 من التعديل الدستوري لسنة 1996، و بالتالي يطرح التساؤل حول الوضعية، التي تسمح باللجوء لخدمات الجيش الوطني الشعبي للحفاظ على الامن العمومي؟

بالرجوع لأحكام المادتين ، الأولى و الثانية من القانون 91 -23 نجدهما تحددان شروط مساهمة الجيش في القيام بالمهام الخاصة بحماية الامن العمومي و لكن خارج الحالات الإستثنائية المنصوص عليها في الدستور، و قد تناول مفهوم هذه الوضعية شيهوب مسعود في مقال له بمجلة القانون لجامعة قسنطينة[1]:

في مثل هذه الحالات تتسع وسائل عمل الإدارة إلى الوسائل العسكرية التي نعرفها فقط في حالة الحصار، غير أن الفرق كما هو الأمر عليه في حالة الحصار، هو أن السلطات المدنية هي التي تسير حالة السيطرة على الأمن العمومي، و لكن فقط يحق لها استعمال الوحدات العسكرية، بينما في حالة الحصار، فإن صلاحيات الحفاظ على الامن العمومي تسحب من السلطات المدنية و تحول إلى السلطات العسكرية.

و قد حدد، المرسوم الرئاسي الصادر في 21 ديسمبر 1991 تطبيقا للقانون 91-23، شروط وكيفيات لجوء الادارة المدنية إلى الجيش الوطني الشعبي لضمان الامن العمومي و سنوضح فيما بعد، الشروط الشكلية لاستخدام هذه الحالة في الفقرة الثانية من هذا المطلب .

ثانيا: شرط حالة وقوع نكبات عمومية و حدوث كوارث طبيعية أو كوارث ذات خطورة استثنائية

إن هذا القانون وسع من عمل الجيش إلى الكوارث الطبيعية التي تتجاوز، إمكانيات و قدرات السلطات المدنية المختصة كالحماية المدنية و وزارة الداخلية...، خاصة و أن الجزائر تقع في محور نشيط يشمل الزلازل، مثل تلك التي حدثت في الأصنام في 1980 و أيضا في عين تيموشنت و بومرداســـ، و قد أثبت الجيش جدراته في زلزال الشلف رغم أن حجم الزلزال، كان كبيرا ، فإن الجيش تحكم في الوضعية، و ذلك بالطبع تحت إشراف السلطات المدنية.

إن النكبات و الكوارث الطبيعية، هي أيضا ذات خطورة استثنائية، إذ تمس بالواقع الاجتماعي و الاقتصادي، للمواطن و كم من وضعية اجتماعية لم يتم التكفل بها، فتم استغلالها في أغراض سياسية، و بالتالي فمساهمة الجيش في مثل هذه الاوضاع، أكثر من ضرورة و ذات فائدة كبيرة لتحقيق استقرار البلاد و مؤسساتها الدستورية.

---

[1]- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 48.

ثالثا: شرط حالة كون حفظ الامن العمومي و صيانته و إعادته يصبح خارج عن نطاق السلطات و المصالح المختصة المعتادة

هذا الشرط له علاقة وطيدة بالشرط الاول و المتعلق بالحفاظ على الامن العمومي، و هذا الشرط في العادة هو عبارة عن حالة يعود الاختصاص فيها للسلطات المدنية ، المختصة بالحفاظ اليومي على الامن و النظام العمومي، و لكن قد تتطور الأمور و تصل إلى وضعية شبه خطيرة ، أي وضعية وسطى لا يمكن تصنيفها في حالة الحصار أو حالة الطوارئ ، و لا في الحالة العادية، و دليل ذلك أن تطبيق هذه الحالة جاء بعد حصار 04 جوان 1991.

و لأن الادارة في الحالة العادية تكتفي بخدمات مصالح الامن، و لا تلجأ لخدمات الجيش الوطني الشعبي، لضمان الامن العمومي فالامر إذا يتعلق بحالة وسطى بين الحالة الاستثنائية و الحالة العادية. فلا هي أصبحت ، حالة غير عادية و بأتم معنى الكلمة التي تسمح باللجوء إلى السلطات الاستثنائية (الطوارئ ، الحصار). و لا هي بالحالة العادية التي تتولاها مصالح الامن و الادارة المدنية المختصة فهي باختصار حالة تنطوي على مساس **مستمر و متواصل** بالحريات الجماعية و الفردية و تحدث اضطراب في الامن العمومي[1].

رابعا: شرط وجود مخاطر جسيمة او متوقعة يتعرض لها أمن الاشخاص و الممتلكات

إن مساهمة الجيش الوطني الشعبي ، في مهام الامن العمومي لا تتم إلا إذا وقعت أخطار جسيمة أو كانت هذه الاخطار متوقعة الحدوث قبل وقوعها، و كان من شأن هذه الاخطار المساس بهدوء، و استقرار حياة الأشخاص و ممتلكاتهم، وذلك لكون عدم وقوع هذه الاخطار، ،و أنها كانت أعمال عادية لا تخول الاستعانة بوحدات الجيش الشعبي الوطني باعتبار أن مواجهة تلك الأوضاع من اختصاص السلطات المدنية، و ان الاستعانة بالجيش مقيدة، بوجود أخطار جسيمة و مستمرة رغم أنها لم تصل إلى درجة الأخطار التي لا يمكن مواجهتها إلا بتطبيق إحدى السلطات غير العادية لرئيس الجمهورية مثل حالتي الطوارئ و الحصار .

---

[1]- مسعود شيهوب نفس المرجع السابق، ص 47. و تجدر الإشارة إلى أن مسعود شيهوب في هذا المرجع، أرجع هذه الحالة **و قرّبها إلى الحالة الإستثنائية**، كما استدل بالمرسوم رقم 91-488 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991

و يمكن تفسير هذه المخاطر الجسيمة على أنها أعمال تأخذ **طابع الاستمرار** و تمس:

- بأمن الأشخاص
- بأملاكهم الثابتة و المنقولة.

و هذا دون أن تصل إلى درجة تعطيل مؤسسات الدولة و شلها عن العمل، بحيث تبقى مؤسسات البلاد مستقرة كما أن المرافق الحيوية تسير بانتظام، و لكن امن و ممتلكات المواطنين مهددة، فهنا يحق للسلطات المدنية (الحكومة ....) الاستعانة بخدمات و حدات الجيش الوطني الشعبي، لحفظ الامن العمومي و صيانته و إعادته إلى وضعيتة المعتادة .

خامسا: شر ط المساس المستمر بالحريات الجماعية و الفردية :

عندما تكون، حريات المواطنين و حقوقهم الفردية، مهددة، بشكل مستمر ، بحيث قد يتصل إلى حالة يتم فيها المساس بحريات الاشخاص المتعلقة بالتنقل و الاجتماع و التفكير و الرأي ......و كذلك أموالهم، و حقوقهم المتعلقة بالملكية و التعليم و الاختراع، فإن شروط الاستعانة، بوحدات الجيش الوطني الشعبي تصبح متوفرة، لغرض مساعدة السلطات المدنية، في الحفاظ على حريات المواطنين و حقوقهم و صيانتها من الاعمال و التصرفات الخطيرة التي تمسهم و تنغص أمنهم و استقرارهم.

سادسا: شرط حفظ الموارد الوطنية ضد كل أشكال التــهريب و كذلك حفظ و تنظيم شروط الدخول إلى التراب الوطني و الخروج منه و الاقامة به :

للجزائر حدود شاسعة مع جيرانها سواء في الشرق كالجمهـــورية التونســية و الجماهيرية الليــبية، و أيضا في الغرب المملكة المغربية بالاضافة إلى الدول الواقعة في الجنوب الغربي الكبير، مما يجعل هذه الحدود معرضة لوقوع أعمال من شانها أن تهدد الموارد الوطنية عن طريق تهريب مختلف السلع و خاصة الثروة الحيوانية، بالإضافة إلى وجود عدد كبير من مواطني الدول المجاورة الواقعة في جنوب حدود الجزائر خاصة و إقامتها بشكل غير شرعي بتراب الجزائر، بل حدوث اضطرابات سياسية ، مثل تلك التي عرفتها منطقة الجنوب خلال سنة 2003 و احتجاز سياح المان عمدا، هذا دون التطرق إلى عملية تنقل الجماعات الارهابية

إلى دول مجاورة مثل تشاد، مالي و حتى إلى المغرب، فضلا على عمليات تهريب السلع المختلفة، خلال أواسط التسعينات، و بالتالي فمواجهة مثل هذه الاوضاع يتجاوز امكانيات و صلاحيات السلطات المدنية و انه ضروري جدا فتح المجال إلى مساعدة وحدات الجيش الوطني الشعبي، التي تبقى الهيئة الوحيدة الجديرة بحماية كل انحاء التراب الوطني، بالإضافة إلى التجند داخل دائرة إدارية حدودية واحدة أكثر لغرض ضمان الحد من عملية المساس المستمر بالقوانين و التنظيمات السارية المفعول.

و على كل حال فإن ما يستخلص من مسألة التأسيس الدستوري للصلاحيات غير العادية، أن المؤسس الدستوري قام بتغليب صلاحيات السلطة التنفيذية على باقي المؤسسات الدستورية الأخرى، خلال استخدام الصلاحيات غير العادية، و هذا يظهر بوضوح في محتوى التنظيم الدستوري الذي ساد منذ الاستقلال إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 1996 ، بحيث أن الصلاحيات غير العادية تمت صياغتها بطريقة تسمح لرئيس الجمهورية بالانفراد بممارستها، ذلك أن الدستور خوله السلطة التقديرية الكاملة في شأن تحديد طبيعة الخطر و درجته، كما خوله حق اتخاذ الإجراء الملائم لمواجهته، دون ضوابط تقيده، و ما زاد من توسيع الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية هو العمومية و عدم الدقة الملاحظَيْن في الجانب التقني للصياغة القانونية لهذه الصلاحيات، بحيث يمكن لرئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة اتخاذ كافة التدابير اللازمة لاستتاب الوضع، كما تسمح له الحالة الاستثنائية اتخاذ أية إجراءات استثنائية تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية، و هذا دون الإلتزام برأي أية مؤسسة دستورية أخرى. و التي يبقى رأيها غير ملزم و يأتي على سبيل الإستئناس، و تكوين قناعة أكبر[1]. و هذا باعتبار أن القيود الشكلية الواردة في الدساتير الجزائرية لا تحول دون لجوء رئيس الجمهورية لاستخدام إحدى الصلاحيات غير العادية، حتى و لو لم تؤيد ذلك الشخصيات الرسمية و هي رؤساء : المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة والمجلس الدستوري. و هذا لكون أراءها اختيارية و لا تلزم الرئيس في شيء .

ضف إلى هذا غياب ضمانات شكلية تتعلق بتوجيه خطاب إلزامي للأمة أو عرض الإجراءات غير العادية للاستفتاء الشعبي. و نفس الشيء ينطبق على القيود الموضوعية التي لم

[1]- الأمين شريط، المرجع السابق، ص 551.

تشترط حدوث عجز حقيقي في المؤسسات الدستورية للبلاد أو مساس فعلي باستقلال و سلامة تراب الوطن. فيكفي وجود خطر داهم لإعلان إحدى الحالات الاستثنائية دون اشتراط إصابات مادية في المصالح الحيوية للدولة .

و رغم أن المؤسس الدستوري الجزائري أدخل تعديلات على طريقة استخدام الصلاحيات غير العادية في دستور 1996، و ذلك بإخضاعها لرقابة السلطة التشريعية بحيث جعل تنظيم حالتي الطوارئ و الحصار يتم بقانون عضوي توافق عليه غرفتي البرلمان، و هذا يعني إيجاد نوع من التوازن بين السلطات حتى في ظل الأزمات، فإن تقدير مدى فعالية تعديلات المؤسس الدستوري تتوقف على المسألة المرتبطة بتقييم ضوابط ممارسة هذه الصلاحيات و طرق الرقابة عليها و التي ستفحص في الفصل الثاني باعتبار أن الغرض من تخويل رئيس الجمهورية حق استخدام الصلاحيات غير العادية هو ضمان استمرارية الدولة مع عقلنة هذه الصلاحيات، و ذلك بضمان احترام حقوق و حريات الأفراد عن طريق تحقيق توافق بموجب المبدأ القائل بضرورة تمكين الدولة من اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة أزمات، مع توفير حماية للمواطنين و بعبارة أصح التوصل لوضع نظام قانوني استثنائي أقل تعرضا للإنتقادات.

الفصل الثاني
حدود وضوابط الصلاحيات غير العادية
لرئيس الجمهورية و طرق الرقابة عليها: العقلنة

إن إقرار إحدى الحالات الإستثنائية. و استخدام رئيس الجمهورية لسلطات الضرورة، المتمثلة في الصلاحيات غير العادية في ظل الظروف الإستثنائية، يؤدي إلى ترتيب أثار خطيرة تشمل على الخصوص ما يلي :

- السماح للسلطة التنفيذية بوضع ما تراه من قيود على حريات الأشخاص في الإجتماع، و التنقل و الإقامة، و الإستيلاء أو تسخير المنقولات و العقارات و إخلاء، بعض المناطق أو عزلها و تنظيم النقل و المواصلات، و غيرها من الإجراءات، التي تمس سائر الحريات العمومية،أي أنها يمكن أن تمس بالحريات الشخصية للأفراد مثل حرمة المسكن، و سرية المراسلات الهاتفية و حرية الرأي و حرية الصحافة و حرية التنقل .

- السماح للسلطة التنفيذية بوضع قيود، كذلك على حقوق الأفراد المتعلقة بالحق في تكوين الأحزاب السياسية حق الاجتماع و التظاهر ...

و بالتالي فالتساؤل يطرح حول الحدود و الضوابط التي يتوقف عندها رئيس الجمهورية في استخدام السلطات الاستثنائية ؟ و ما هي الترخيصات التي تبيحها له سلطة الضرورة، و ما المدى المسموح له للمساس بحقوق و حريات الأفراد، و ما أثر استعمال هذه السلطات غير العادية على اختصاصات السلطة التشريعية التي تتولى تمثيل الشعب و ممارسة التشريع و إعداد القوانين؟.

و هل أن المواد المتعلقة بالسلطات الإستثنائية، المنصوص عليها في دستور 1989 المعدل بدستور 1996 مضبوطة بدقة، مثل الحالة التي عليها المادة 16 من الدستور الفرنسي و المادة 74 من الدستور المصري، و هل أن القيود المفروضة على الرئيس، فعلا تضمن عدم المساس بحقوق و حريات الأفراد هذا من جهة، و هل فعلا من جهة أخرى أن الصلاحيات الممنوحة له كبيرة و منحت له بقدر واسع يسمح له بالتحكم في الأوضاع العادية؟.

إن الإجابة على هذه التساؤلات تتم وفقا للجزء المتعلق بآثار استخدام الصلاحيات غير العادية على المؤسسة التشريعية و على حقوق و حريات الأفراد (المبحث أول)، و كذلك بالتطرق للجزء المتعلق بالرقابة على تطبيق الإجراءات غير العادية لضمان الحقوق و الحريات (المبحث الثاني).

المبحث الأول
أثار استخدام الصلاحيات غير العادية
على المـؤسسة التشريعية وعلى الحقوق و الحريات

إن لجوء رئيس الجمهورية لاستخدام الصلاحيات غير العادية، المخولة له، بموجب أحكام الدستور، و المتعلقة بسلطات الأزمة يؤدي بالضرورة إلى التوسع على حساب صلاحيات المؤسسات الأخرى و لا سيما مؤسسة البرلمان. و أكثر من هذا فان واقع الظروف الخطيرة يدفع برئيس الجمهورية إلى إعادة تنظيم حقوق و حريات الأفراد، و فرض قيود عليها بقدر يسمح له بمواجهة تلك الأوضاع بحزم كبير، و من الطبيعي أن تترتب على هذه الحالة أثار و نتائج نتناولها في المطلبين الآتيين :

المطلب الأول: توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية و تقييد صلاحيات السلطة التشريعية أثناء الظروف الإستثنائية و تفوقها عليها.

أسند الدستور لرئيس الجمهورية، على نحو إستثنائي و في أحوال محددة سلطة التـــشريع و ممارسة صلاحيات، هي في الاصل من اختصاص السلطة التشريعية، بحيث أن ممارستها تتم وفقا لشروط و قيود. و رغم ذلك نشبت أراء مختلفة حول مدى شرعية هذه الأعمال و قيمتها القانونية و مدى أحقية ممارستها من قبل رئيس الجمهورية و هذا لكون الإختصاص التشريعي هو في الواقع امتياز خاص بالبرلمان دون غيره، و من هنا يطرح تساؤل حول جواز احداث اختلال في المبدأ القائل بتوازن السلطات، و جعل السلطة التنفيذية تتفوق على السلطة التشريعية في ميدانها المتعلق بسلطة التشريع، كما نتساءل عن الآثار الناجمة عن تقليص دور البرلمان خلال فترة الظروف الإستثنائية من جهة، و عن الحل الامثل لإيجاد نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية خلال نفس الفترة من جهة أخرى.

الفرع الأول: ممارسة الهيئة التنفيذية لصلاحيات التشريع في ظل وجود البرلمان و أثناء غيابه و مبررات ذلك

بالقراءة المتأنية و الهادئة للمواد المنصوص عليها في دستور 1989 و تقابلها مواد دستور 1996، المتعلقة بسلطات الأزمة، يمكننا أن نصل إلى معرفة مبررات ممارسة الهيئة التنفيذية، لصلاحيات التشريع، و تفصّل هذه المواد كما يلي : .

تنص المادة 86 من دستور 1989:

" يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار و يتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع ..." و تقابلها المادة 91 في دستور 1996 .

و تنص المادة 87 الفقرة ثلاثة (03): " تخوِّل الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية إتخاذ الإجراءات الإستثنائية" و تقابلها المادة 93 من دستور 1996.

أما المادة 90 فتنص على وقف العمل بالدستور طيلة مدة حالة الحرب و يتولى رئيس الجمهورية، جميع السلطات و تقابلها المادة 96 من دستور 1996.

و في المادة 91: " يعرض رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم فورا على المجلس الشعبي الوطني ليوافق عليها صراحة، و تقابلها المادة 97 من دستور 1996 .

مع الملاحظة أن التعديل الدستوري لسنة 1996 أتى بمادة جديدة جد هامة و هي المادة 124 فقرة 4 :

" يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور، تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء .

إذن من خلال سرد هذه المواد المذكورة أعلاه نتولى تفصيل مبررات إعطاء رئيس الجمهورية سلطة التشريع، في ظل الظروف الإستثنائية، فنتعرض لشروط استخدام الرئيس لسلطة التشريع كما نشرح القيود المفروضة على استخدامها .

الفقرة الاولى : تشريع رئيس الجمهورية بأوامر و مبررات توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية في المجال التشريعي

تضمن التعديل الدستوري الجديد لسنة 1996 أحكام جديدة، نصت عليها الفقرة الرابعة من المادة 124 التي أجازت و خولت لرئيس الجمهورية **في ظل الحالة الإستثنائية**، حق التشريع بأوامر بحيث نصت على مايلي :

" يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع و يتخذ الأوامر في مجلس الوزراء ".

فمن خلال هذه المادة يتضح أن المشرع الدستوري، أجاز فكرة التشريع بأوامر أي وسع صلاحيات، السلطة التنفيذية و مكنها من ممارسة صلاحيات السلطات التشريعية .

فهذه المادة منحت صراحة إمكانية التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية الذي يمكنه الإنفراد، بالتشريع بسبب ظروف الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 و قيّدها فقط، بقيد اتخاذها في مجلس الوزراء، لكن لم يوضح إذا ما كانت هذه الأوامر تعرض على المجلس الشعبي الوطني و على مجلس الامة. و هذا على عكس الفقرة الثانية من نفس المادة 124 التي ألزمت رئيس الجمهورية، بعرض الأوامر المتخذة على غرفتي البرلمان لتوافق عليها. و لكن الرأي الراجح، الذي أميل إليه هو أن الحالة الاستثنائية يتم اقرارها و يبقى البرلمان منعقدا. إذن فمن الطبيعي جدا أن تعرض هذه الأوامر على غرفتي البرلمان و إلا فما الفائدة من وجودهما ؟.

قبل تحليل ذلك بنوع من التفصيل، نتطرق إلى مبررات إعطاء رئيس الجمهورية و تفويضه جق التشريع بأوامر ؟ و لماذا تم تقييد البرلمان ؟ ثم النتائج و الاقتراحات حول هذا النص في خاتمة البحث؟

قبل التطرق كذلك، لهذه الصلاحيات نستعرض مواد الدساتير الجزائرية السابقة ابتداء من دستور 1963 إلى دستور 1996.

أولا- في ظل دستور 1963:

نصت المادة 58 على أن لرئيس الجمهورية إمكانية طلب تفويض من المجلس الشعبي الوطني لسلطة إتخاذ إجراءات ذات طابع تشريعي و في شكل أوامر تشريعية، تتخذ في مجلس الوزراء و تعرض لمصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر.

فما يلاحظ على نص هذه المادة، أن اختصاص رئيس الجمهورية بممارسة سلطات تشريعية مقيَّد بطلب ترخيص و تفويض من السلطة التشريعية، و هي هيئة المجلس الشعبي الوطني و بالتالي فرئيس الجمهورية لا يمكنه التدخل في المجال المحتجز لسلطة البرلمان إلا إذا فوضه ذلك و لا يتم إلا بشروط و هي:

- ضرورة حصول تفويض من البرلمان .
- أن تمنح له الصلاحيات في ظل فترة محددة من الزمن .
- اتخاذ هذه الإجراءات في مجلس الوزراء .
- ضرورة المصادقة عليها من قبل هيئة البرلمان (في أجل ثلاثة أشهر) .

ثانيا : في ظل دستور 1976 :

ان المادة 153[1] من دستور 1976، نصت على الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية و خولته، سلطة التشريع عن طريق أوامر يصدرها، وذلك فيما بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني، غير أن هذه الأوامر ألزم الدستور بضرورة عرضها على السلطة التشريعية لغرض الموافقة عليها، و ذلك في أول دورة مقبلة للبرلمان .

و من النص نستنتج بأن لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة في ممارسة حق التشريع عن طريق إصدار أوامر، دون الحاجة للحصول على ترخيص أو تفويض من البرلمان و القيد الوحيد الذي يُشترط توفره، و يلتزم رئيس الجمهورية بمراعاته يتعلق بالفترة إلزامنية المتمثلة فيما بين دورات البرلمان، و كذلك شرط إجازته و الموافقة عليه من طرف هيئة البرلمان، و يلاحظ على تلك الفترة هو سيادة مبدأ أو نظام الحزب الواحد في النظام السياسي الجزائري،

---

[1]- المادة 153 من دستور 1976.

و بالتالي و بما أن رئيس الجمهورية و نواب البرلمان ينتمون كلهم لحزب واحد و هو حزب جبهة التحرير الوطني فان عملية رفض الموافقة على أوامر رئيس الجمهورية مستبعدة و قليلة الاحتمال .

ثالثا : في ظل دستور 1989

إذا كان دستور 1963 في مادته رقم 58[1]، قد قيّد سلطة رئيس الجمهورية في مجال التشريع و ربطها بضرورة الحصول على تفويض من البرلمان، و هذا بتقديم طلب التفويض من الرئيس لمدة محدودة و بشرط الموافقة عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني خلال 3 أشهر، فإن دستور 1989، لم ينص على هذه الحالة بل قيد سلطة البرلمان، في مجال التشريع و حدد له المواضيع التي يمكنه أن يشرع فيها (المادة 115) أما باقي المجالات، فهي تدخل في مجال السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، التي لها صلاحيات واسعة في ممارسة مهامها في كل المسائل، غير المخصصة للقانون (المادة 116).

و بالتالي يتضح أن السلطة التنفيذية أصبحت متفوقة على السلطة التشريعية، و هذا باعتبار أن المادة السالفة الذكر رقم (المادة 116) تركت مجالا واسعا، لرئيس الجمهورية لممارسة التشريع و منحته حرية الحركة في المجال التشريعي تحت إسم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية التي يستخدمها في المسائل غير المخصصة للقانون، أما البرلمان فقد قيّد مهامه في المادة 115، بحيث حدده في الاختصاص التقليدي الممنوح له و المتمثل في المسائل التي يشرع فيها القوانين و هي محددة في المادة 115 منه .

رابعا: في ظل دستور 1996

لقد عاد دستور 1996 في مضمون مادته رقم 124 ليقرر ما قرره دستور 1963، بشأن إعطاء رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر رئاسية مع الفرق الواضح في كون دستور 1963، لا يسمح لرئيس الجمهورية بإصدار أوامر رئاسية إلا إذا طلب تفويض من المجلس الشعبي الوطني و ذلك لمدة زمنية محددة، أما دستور 1996 فإنه استقر على تأصيل مبدأ التشريع بأوامر رئاسية بحيث نصت المادة 129 على ما يلي :

---

[1]- المادة 58 من دستور 1996.

" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان".

و يعرض رئيس الجمهورية النصوص المتخذة البرلمان (المجلس الشعبي الوطني)... في أول دورة له ليوافق عليها و تعد لاغية، الأوامر التي لا يوافق عليها.

كما نصت الفقرة الأخيرة على إمكانية أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر، **في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء .**

و يعتبر هذا النص تدعيم واضح و صريح لسلطة الهيئة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، فما هي مبررات و أسباب ذلك ؟

1- مبررات و دوافع توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي :

- الرأي الغالب في الفقه أن ممارسة رئيس الجمهورية لعملية التشريع بأوامر رئاسية لا يعتبر اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية، و لا يخل بمبدأ التوازن بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية، باعتبار أن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية أثناء شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان مقيّد في الأخير بشرط موافقة البرلمان، الذي تعرض عليه هذه الأوامر المقترحة و له حق الموافقة عليها أو الإعتراض و بالتالي تعتبر ملغاة.

- أما ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحية التشريع بأوامر **في الحالة الإستثنائية المتعلقة بحالات الطوارئ و الحصار ...**

هذا الوضع فرضته حالة الضرورة التي تفرض على رئيس الجمهورية استخدام السلطات الكاملة، و الكفيلة بانقاذ البلاد و اعادة استقرار مؤسسات الدولة و ضمان وحدة الوطن و سلامته الترابية .

- ان تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي **أثناء الظروف الإستثنائية**، هو ظرفي و مؤقت و جزئي، باعتباره يشرع خاصة في نطاق الموضوعات المتعلقة بالأزمة و التي تتطلب حلول سريعة باعتبار أن المشاكل المستجدة لا تتحمل التأخر، و إلا فإن خطورة الوضع و سرعتها قد تقضي على جميع السلطات، بما فيها السلطة التشريعية ذاتها و ذلك إذا لم يستخدم رئيس الجمهورية كل السلطات الممكنة في الوقت المناسب و سرعة فائقة تتجاوز سرعة الخطر ذاته.

- إن توسيع مهام السلطة التنفيذية على حساب صلاحيات السلطة التشريعية، لا يعني المساس بالمجال المحتجز لسلطة البرلمان و المتمثل في الإختصاص التشريعي، و ذلك لكون الهيئة التشريعية لا تتوقف عن مهامها، بحيث تبقى منعقدة بصفة دائمة **و ذلك طوال فترة الحالة الإستثنائية .**

أما في الظروف العادية فإن له سلطة الإعتراض، و عدم الموافقة، على ما يتخذه رئيس الجمهورية من أوامر تشريعية و هذا ما ذهب إليه العديد من الفقهاء في فرنسا أثناء مناقشتهم للأثار الممكن أن تترتب على تطبيق **أحكام المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958** على ممارسة البرلمان لدوره التشريعي، أثناء فترة تطبيق هذه المادة المتعلقة **بالحالة الاسثنائية** بحيث توصل الفقيه هنري مفوض الحكومة في تقريره، المقدم إلى مجلس الدولة الفرنسي في قضية روبان دوسر فانسي، إلى أن البرلمان له سلطة الغاء أو إبطال القرارات المتخذة استنادا للمادة 16 و التي تمس المجال المحتجز للتشريع و ذلك بموجب ما اقترح للبرلمان من سلطة تشريعية، مما يعني أن مفوض الحكومة أقر باحتفاظ البرلمان لسلطاته التشريعية الكاملة و لا تجوز للسلطة التنفيذية الإعتداء عليها دون موافقة من البرلمان**.** الذي يمكنه عدم السماح بإصدار تلك الأوامر الرئاسية، باعتبار أن البرلمان هو صاحب الكلمة الأخيرة في مسالة التشريع و هو صاحب الإختصاص الأصيل و دون منازع .

و نفس الاتجاه أخذ به جوجل، أثناء تفسيره و تحليله دائما لنص **المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.** بحيث توصل إلى استنتاج هام بشأن منح السلطة التنفيذية صلاحية التشريع، **أثناء ظروف الأزمة** مفاده، أن اللّجوء لأحكام المادة 16 عند توفر مبررات ذلك لا يعني المساس و التدخل في الصلاحيات التشريعية للبرلمان، لأنه لا يترتب عليه الغاء أو وقف صلاحيات الجمعية الوطنية الفرنسية التي تبقى تعمل طوال فترة الأزمة، و هذا استنادا إلى المادة 16 من دستور الفرنسي لسنة 1958، **التي نصت على وجوب انعقاد البرلمان بقوة القانون، و بالتالي فالبرلمان قادر على الإنعقاد و لم يصاب بعجز كلي**[1] **.**

---

[1] - ف . جوجل المؤسسات السياسية الفرنسية 1968/1967، نقلا عن وجدي ثابت غابريال، المرجع السابق، ص 299، 306... 310.

أما بخصوص أسباب و مبررات لجوء المؤسس الدستوري الجزائري إلى منح سلطة التشريع بأوامر رئاسية، لصالح السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، ففيه نوع من تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، بل أنه يعتبر أحد الضمانات الهامة التي تسمح للبرلمان بممارسة حق الرقابة على كل الاعمال و التصرفات، التي تتخذها السلطة التنفيذية، أثناء تأزم الأوضاع و تداخلها، و دليل ذلك **أن المادة 93** نصت على ضرورة انعقاد البرلمان طوال تلك الفترة و هذا يعني أن السلطة التشريعية المتمثلة في غرفتي البرلمان، تصبح منعقدة بقوة القانون و هذا دون حاجة لانتظار دعوتهما للإنعقاد. حتى و لو كانت في حالة عطلة عادية لأن مجرد اللجوء لأحكام المادة 93 يؤدي بصفة تلقائية إلى إنعقاد البرلمان و هذا الوضع فيه فائدة لا يستهان بها، بحيث تحقق نوع من رقابة الهيئة التشريعية الممثلة للشعب **على الصلاحيات غير العادية** التي يستخدمها رئيس الحمهورية، لغرض الحفاظ على:

- مؤسسات الجمهورية
- تحقيق استقرار البلاد
- ضمان وحدتها و سلامتها الترابية.

و كذلك نصت المادة 93 على وجوب انعقاد البرلمان خلال ظروف الأزمة، و ذلك عند لجوء رئيس الجمهورية لإقرار إحدى الحالات الإستثنائية يؤدي إلى تقديم ضمانة هامة و بقوة القانون و هي **عدم حل المجلس الشعبي الوطني** من قبل رئيس الجمهورية.

و بالتالي فان مضمون الفقرة الثالثة من المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 1996 هو بمثابة **قيد صريح و هام** يسري على المادة 129[1]، التي تسمح لرئيس الجمهورية، و تخوله إمكانية إقرار حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها، دون قيد أو شرط. بحيث أن المادة 93 في فقرتها ما قبل الأخيرة **أعادت نوع من التوازن** بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية، و ذلك عندما نصت على وجوب انعقاد البرلمان خلال الاوضاع غير العادية و بالتالي فانها قيدت رئيس الجمهورية في حق استعمال السلطة في حل المجلي الشعبي الوطني، و ذلك على عكس ما هو معمول به في الظروف العادية .

---

[1] - **المادة 129 من دستور 1996.**

الواقع أن التجربة المريرة التي مر بها النظام الدستوري في الجزائر، خلال سنوات الأزمة في بداية التسعينات، والتي استمرت إلى بداية سنة 2000 هي التي دفعت المشرع الدستوري الجزائري إلى استخلاص العبر من الأحداث التي طرأت و أثرت على كلا من السلطتين التنفيذية و التشريعية، اللتان سجلتا فراغا كبيرا خلال أشد محنة مرت بها دولة الجزائر منذ الإستقلال، بحيث أن رئيس الجمهورية كان مستقيلا بينما الهيئة المكلفة بالتشريع و التي كان من المفروض أن تبقى منعقدة طوال فترة الأزمة تم حلها هي الأخرى، وبقيت مؤسسات الجمهورية عرضة لأخطار جسيمة كادت أن تؤدي الى انهيار دولة .

إذن هذا الوضع المتميز بعجز السلطة التنفيذية عن مواجهة تلك الازمة و القضاء عليها في أسرع، وقت هو الذي دفع بالمؤسس الدستوري إلى تقوية السلطة التنفيذية أكثر، باعتبار أن قوة الدولة تتوقف على مدى قوة السلطة التنفيذية، خاصة أثناء الظروف غير العادية و هذا بالطبع مع مراعاة تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، و ذلك ما نستشفه من مضمون المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 1996[1]، التي من جهة عملت على تقوية السلطة التنفيذية و ذلك بمنح رئيس الجمهورية صلاحية ممارسة الوظيفة التشريعية ، خلال الظروف غير العادية التي تمكنه من اتخاذ كافة التدابير اللازمة لإستتباب الوضع .

و من جهة أخرى وضعت ضمانات للبرلمان تتمثل في طريقين :

الطريقة الأولى : و في خلال الظروف العادية فان الأوامر التشريعية يتوقف إصدارها على موافقة البرلمان .

الطريقة الثانية : و تتعلق بحالات الأزمة فهنا يبقى البرلمان منعقدا بقوة القانون، و لا يجوز حله من قبل رئيس الجمهورية و هذا ما يجعل السلطة التشريعية تتمكن من مراقبة كل الأعمال التي تلجأ إليها لمواجهة ظروف الازمة .

و على الرغم من الإيجابيات الكبيرة الناجمة عن توحيد جميع السلطات و جعلها في يد رئيس الجمهورية ليتمكن من مواجهة الأزمة، و ذلك باعتبار أن سلطة موحدة و قوية تؤدي إلى التحكم في الأوضاع، دون خوف من انشطار مؤسسات الدولة، فان هناك أراء مخالفة لهذا الإتجاه، بحيث ترى بأن من شأن توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية على حساب باقي السلطات الأخرى، فيه سلبيات عديدة تتمثل على الخصوص في:

---

[1]- المادة 93 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

- فقدان التوازن المنشود بين السلطات .

- جعل دور البرلمان صوريا و شكليا، بحيث لا يشارك رئيس الجمهورية في ممارسة سلطات الضرورة، و أكثر من هذا لا يستطيع حتى مراقبة الإجراءات الإستثنائية التي يتخذها رئيس الجمهورية.

و من هذا المنطلق، فهناك اقتراح بضرورة **العودة إلى أحكام الدستور 1963 .** على غرار الدستور المصري الذي يأخذ في مادته رقم 108[1]، بما يسمى بالتفويض التشريعي، الذي يعني أن رئيس الجمهورية لا يمكنه ممارسة صلاحيات السلطة التشريعية إلا بتفويض منها و بشروط و ذلك ما جاء في مضمون المادة 108 المذكورة أعلاه في الدستور المصري :

" لرئيس الجمهورية عند الضرورة و في الأحوال الإستثنائية و بناء على تفويض من مجلس الشعب، بأغلبية ثلثي أعضائه، أن يصدر قرارات لها قوة القانون، و يجب أن يكون التفويض لمدة محددة و أن تبين فيه موضوعات، هذه القرارات و الأسس التي تقوم عليها، و يجب عرض هذه القررات، على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض فإذا لم تعرض أو عرضت، و لم يوافق عليها زال ما كان لها من قوة القانون ".

و هذه المادة تتشابه مع ما جاء في نص المادة 58[2]، من دستورالجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية لسنة 1963 .

الفقرة الثانية: أثر تقوية صلاحيات الهيئة التنفيذية على حساب الهيئة التشريعية و على الحقوق و الحريات

قد يبدو للوهلة الأولى أن من شأن توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، يؤدي إلى تقييد سلطة البرلمان من جهة و كذلك تضييق نطاق الحقوق و الحريات العامة من جهة أخرى .

---

[1]- المادة 108 من الدستور المصري لستة 1971.

[2]- المادة 58 من الدستور الجزائري لسنة 1963: لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني، أن يفوض له لفترة زمنية محددة حق اتخاذ إجراءات ذات صيغة تشريعية.

أولا: تقييد سلطة التشريع للبرلمان

كما سبقت الإشارة إليه فإن لجوء رئيس الجمهورية لتطبيق أحكام المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 1996، من شأنه أن يسمح له بإصدار أوامر تشريعية لمواجهة الخطر المحدق بمؤسسات الدولة .

و الواقع و إن كانت المادة 124 في فقرتها الثالثة تقوي من سلطة الرئيس و توسع صلاحياته إلى حد التدخل في المجال المحتجز للسلطة التشريعية، فإنها من جهة أخرى لا تمنع البرلمان من ممارسة دوره الرقابي في مواجهة أعمال الحكومة، بحيث أن ظروف الأزمة هي التي حتمت هذا التوسيع في السلطات باعتبار أن الأوضاع غير العادية لا يمكن مواجهتها بإجراءات و تدابير عادية، فهي لا تتلاءم معها، و هذه الأخيرة غير مهيأة و لم توضع أصلا لمواجهتها، فالمعروف قانونا لدى الفقهاء و المشرعين أن الظروف غير العادية لا بد أن تواجه بإجراءات غير عادية تماثلها في القوة و في الزمان هذا من جهة، و من جهة أخرى فإن البرلمان ينعقد بقوة القانون و يستمر في انعقاده طوال مدة حالة الأزمة، هذا فيه ضمانة مزدوجة، تتمثل في كونه يراقب عمل السلطة التنفيذية أولا، و يتحصل **على ضمانة عدم حله** من قبل رئيس الجمهورية طوال فترة الأزمة ثانيا.

ثانيا : تقييد الحقوق والحريات العامة :

حقيقة أن النظام القانوني الإستثنائي المقرر بموجب المواد 91-93....... يعطي لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة تشمل :

- حق تقييد حريات الأفراد و حقوقهم مثل:
  - حق الاجتماع.
  - حق التظاهر.
  - حرية التنقل.
  - حرية التعبير.
  - حرية الصحافة.

بحيث تصبح تمارس بطريقة تخالف تلك المعمول بها في الظروف العادية .

و الواقع **أن حالة الضرورة** هي التي فرضت توسيع سلطات رئيس الجمهورية، و حتمت تقييد حقوق و حريات الأفراد، مؤقتا و دعت إلى ضرورة تنظيم ممارستها و جعلها تتأقلم مع الأوضاع السائدة، و هذا لكون المصالح الحيوية للدولة مهددة و بأخطار كبيرة، تفرض تضييف بعض الحقوق و الحريات العامة من قبل السلطة التنفيذية و ذلك بإصدار أوامر تشريعية لها القوة القانونية لأن من شأن تركها تسير بصورة عادية مثل حالة النظام القانوني العادي يؤدي إلى عجز السلطة التنفيذية عن التحكم في الأوضاع و عدم التمكن من تخفيف استتباب الأمن و إعادة المياه لمجاريها، هذا بشأن تبرير حالة الضرورة .

أما بخصوص الضمانات القانونية للحفاظ، على الحقوق و الحريات، فإنها مقررة بموجب أحكام الدستور و لا سيما في الفقرة الثالثة من المادة 93 التي تنص على أن ممثلي الشعب، و هم نواب المجلس الشعبي الوطني، يستمرون في عملهم، بحيث ينعقد المجلس الشعبي الوطني بقوة القانون، و يستمر في اجتماعه طوال فترة الأزمة، و لا يمكن للرئيس حله، و هذا الأمر يسمح لممثلي الشعب بمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، بل أن الدستور، ذهب بعيدا في أحكامه المتعلقة بالضمانات القانونية، الممنوحة للجميع، فيما يتعلق بضمان سلامة تطبيق أعمال السلطة التنفيذية من حيث المشروعية، و مطابقتها لأحكام الدستور، بحيث وضع المؤسس الدستوري مادة جديدة هامة، في نفس الوقت و هي المادة 158، التي نصت على ما يلي :

" تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، و رئيس الحكومة عن الجنايات و الجنح التي يرتكبانها بمناسبة تأديتهما لمهامهما". فهذه المادة إذن تعتبر ثورة قانونية في النظام الدستوري الجزائري و ضمانة هامة جديرة بالتقدير، لكونها تشكل رقابة فعلية، تضمن عدم انحراف السلطة التنفيذية عند استخدام السلطة الإستثنائية الواسعة لها و هذا ما سنتطرق له في المطلب القادم.

المطلب الثاني : المسؤولية السياسية كضابط لاستخدام الصلاحيات غير العادية.

بعد ما تطرقنا إلى العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، و أثار توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية على حساب مؤسسة البرلمان و كذلك على بعض حقوق و حريات الأفراد، نحاول تسليط الضوء و لو باختصار على المسؤولية السياسية للرئيس، و التي قد تترتب على حالة إساءة استخدام الصلاحيات غير العادية و الممنوحة له عند تطبيق النظام القانوني الإستثنائي، و كيف يمكن لهذه المسؤولية أن تكون ضابطا و كابحا قانونيا، يقيد عمل السلطة التنفيذية و يضمن عدم تأثيرها على باقي المؤسسات الأخرى .

فقد نصت المادة 70[1]، من التعديل الدستوري لسنة 1996 على :

" يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، و هو حامي الدستور، و يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها.".

وبالتالي فلا غرابة إذا ما تم الإستنتاج بأن الرئيس يعتبر مسؤولا (بحكم الدستور و الصلاحيات الواسعة الممنوحة له) عن مسألة:

- حماية الدستور.
- ضمان عدم خرقه.

كما يعتبر مسؤولا عن المآل الذي تؤول إليه الدولة، في سياستها الداخلية و الخارجية، فالرئيس يؤدي اليمين أمام الشعب، و يقسم بالله العلي العظيم على احترام الدين الإسلامي و الدفاع عن الدستور، و السهر على استمرارية الدولة و العمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤســـسات و النظام الدستوري و السعي لتدعيم المسار الديموقراطي و احترام حرية اختيار الشعب، و مؤسسات الجمهورية و قوانينها و الحفاظ على سلامة تراب الوطن ووحدة الشعب و الأمة و حماية الحريات و الحقوق الأساسية للإنسان و المواطن، و يسعى لتحقيق العدالة و الحرية و السلم في العالم.

و من هنا، فإن عدم الإلتزام بأحكام الدستور و التقاعس في عدم أداء واجباته المتمثلة خاصة في:

---

[1]- المادة 70 من دستور 1996.

- ضمان استمرارية الدولة و مؤسساتها الجمهورية.

- احترام الحقوق و الحريات .

- الحفاظ على سلامة التراب الوطني

يؤدي بالضرورة إلى المساءلة. فرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، له صلاحيات واسعة مثل:

- قيادة القوات المسلحة و الدفاع الوطني.
- تعيين رئيس الحكومة و الوزراء و عزلهم.
- استفتاء الشعب.
- إبرام المعاهدات.
- التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية.
- حل المجلس الشعبي الوطني.
- إقرار الحالات الإستثنائية.
- إعلان الحرب (المواد من 77 إلى 97[1])، و في الحالات الأخيرة المتمثلة في اختصاصات الرئيس في ظل الظروف الإستثنائية، فإن هذه الإختصاصات، تصبح شبه مطلقة، بحيث يحق له و يمكنه اتخاذ **جميع الإجراءات الإستثنائية**، الكفيلة باستتباب الوضع. و قد تصل هذه الإجراءات إلى مخالفة القوانين العادية.

مما سبق يتضح بأن رئيس الجمهورية في الجزائر يتمتع بمكانة مرموقة في النظام المؤسساتي الجزائري بحيث يتمتع بسلطات واسعة، و له دور بارز في النظام الدستوري الجزائري و ذلك يرجع للسلطات الفعلية المخولة له بموجب دستور 1996، مما يسمح له بإمكانية ممارسة تأثير حقيقي على الحكم. و بالرغم من ذلك فإن **المسؤولية السياسية للرئيس** يمكن أن تترتب على إساءة استخدام السلطات المقررة له، بموجب **أحكام المواد المتعلقة بالحالات الإستثنائية** (المواد من 91 إلى97) غير الواضحة، بل هناك من يرى بأن الدستور الجزائري لم يأخذ بمبدأ مساءلة

[1]- المواد من 77 ... إلى 97، من دستور 1996.

رئيس الجمهورية إلا في حالة واحدة نصت عليها المادة 158 من دستور 1996 و جاءت كما يلي :

" تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الافعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، و رئيس الحكومة عن الجنايات و الجنح، التي يرتكبانها بمناسبة تأديتها لمهامهما"

و بالتالي فالسؤال الذي يطرح، **هل يمكن اعتبار الإستخدام غير الصحيح من قِبل رئيس الجمهورية للسلطات الممنوحة له في حالة الظروف الإستثنائية، بمثابة أعمال الخيانة العظمى؟.** و هل يعتبر من جهة اخرى، **تقصير** رئيس الجمهورية في أداء مهامه وواجباته الدستورية، المتمثلة خاصة في:

- الحفاظ على مؤسسات البلاد.
- الحفاظ على وحدة البلاد.
- الحفاظ على سلامتها الترابية.

نوع من الخيانة العظمى يجب مساءلته عليها؟. و بصيغة أخرى، ألا يمكن؟ مساءلة رئيس الجمهورية:

- عن عدم الإلتزام بأحكام الدستور والإنحراف في تطبيقه
- عن التقصير في استخدام السلطات الإستثنائية الممنوحة له بموجب الدستور، و التي يلتزم باستخدامها في حالة الظروف غير العادية ؟.

-ثم هل يمكن اضفاء صفة الخيانة العظمى على الرئيس عند ارتكابه لهذه الاخطاء ؟

الواقع أن النظام الدستوري الجزائري، في الأصل أعفى رئيس الدولة من المسؤولية السياسية على الرغم- كما أشرت إليه سابقا- من السلطة الفعلية التي يتمتع بها.

و بالرجوع للمراحل التي مر بها النظام المؤسساتي في الجزائر نجد غياب شبه كلي لمسؤولية الرئيس و يتضح ذلك كما يلي :

نصت المادة 47 من دستور 1963 على أن "رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الشعبي الوطني ".

و هذا النص غير واضح و صياغته عامة بالرغم من أنه مهم و جدير بالمتابعة و لكنه غير دقيق. حيث لم يحدد طبيعة هذه المسؤولية[1] ، و اقتصر على اعطاء المجلس الشعبي الوطني حق الطعن في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة توقع من طرف ثلث 3/1 النواب المكونين للمجلس.

إذا ففي ظل هذه المادة لم تحدد نوع و طبيعة المسؤولية هل هي مدنية أو جنائية، أو خيانة عظمى، و لكن تبدو مسؤولية سياسية باعتبار أن المساءلة و الطعن يأتي من أعضاء المجلس الشعبي الوطني، و يمكن أن يؤدي إلى استقالة رئيس الجمهورية و حل المجلس الشعبي الوطني تلقائيا .

إذن فالمشرع الدستوري في 1963، لم يحدد كيفية محاسبة الرئيس و لا الجهة القضائية التي تتولى محاكمته، و هذ ا ما يدفعنا إلى القول (و هي نفس وجهة نظر سعيد بوالشعير) بأن نية المؤسس الدستوري من صياغة المادة 55 هو إقرار المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، دون المسؤوليات الأخرى، المدنية و الجنائية.....

و مع ذلك يجب التنويه بأهمية دستور 1963 و مادتيه رقم 47 و 55[2]، اللتان تعتبران خطوة محمودة في اتجاه تكريس المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية .

الفرع الأول: انعدام المسؤولية السياسية في ظل التنظبم الدستوري لسنتي 1976 و 1989 في حالة الظروف الإستثنائية.

إذا كان الدستور الصادر بعد الإستقلال مباشرة في 1963، أقر بإمكانية مساءلة رئيس الجمهورية من قبل المجلس الشعبي الوطني. فإن هذه المساءلة زالت بعد التغيير الدستوري الذي بدأت ملامحه تتبلور في بداية السبعينات. و نفصل ذلك في للفقرة التالية :

الفقرة الأولى: غياب المسؤولية السياسية في ظل دستور 1976

بالرجوع إلى دستور 1976 نجد مضمونه جاء مناقضا لدستور 1963، و لم يعترف بمساءلة الرئيس من أية جهة كانت، أي أنه يشكل المبدأ الذي يقر بالمسؤولية على الشخص الذي

[1] - سعيد بو الشعير نفس المرجع السابق ص 246

[2] - المادتين 47 و 55 من دستور 1963.

يتمتع بسلطات فعلية وواسعة، وبالرجوع لدستور 1976، نجد أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطات شبه مطلقة، بحيث يتولى:

- ممارسة الوظيفة التنفيذية
- يمثل البلاد داخليا و خارجيا.
- قيادة القوات المسلحة للجمهورية.
- التعيين في الوظائف السامية المدنية و العسكرية
- إمكانية ممارسة سلطات الضرورة.
- إعلان الحرب.
- حل السلطة للمجلس الشعبي الوطني[1] بل و يمكنه حتى توقيف الدستور و تركيز جميع السلطات في خلال فترة الحرب، و رغم ذلك لا مسؤولية عليه في النتائج المترتبة عن ممارسة هذه السلطات.

الفقرة الثانية: عدم نضج المسؤولية السياسية في ظل دستور 1989

رغم ان دستور 1989، و هو أول دستور للجزائر ينقل النظام الدستوري الجزائري، من النظام الأحادي إلى التعددية السياسية، فإن مبدأ عدم مساءلة الرئيس سياسيا تم تحديده في ظل هذا الدستور و لا يشكل إختلاف كبير عن دستور 1976، أي أن هذا الدستور الجديد، رغم إقراره بمبدأ الفصل بين السلطات فإنه لم يتمكن من مسايرة المبدأ المعروف والمتمثل في اقرار المسؤولية للشخص الذي يتوفر على سلطات واسعة تؤثر على الحكم، و بالرجوع لمواد الدستور **المتعلقة بمهام و صلاحيات رئيس الجمهورية سواء في ظل الظروف العادية أو خلال فترة الأزمات،** أين يستعمل الرئيس سلطات الضرورة. فإننا نجد نفس الصلاحيات الواسعة تقريبا و التي أخذ بها دستور 1976 على الرغم من اختلاف الوضعية القانونية لكلا الدستورين، بحيث أن مهام الدفاع و السياسة الخارجية و التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية و ممارسة الصلاحيات غير العادية تبقى من اختصاصه، دون أن يترتب على ذلك إمكانية إقرار و لو مسؤولية شكلية لرئيس الجمهورية الذي يبقى يحكم دون أن يُسأل.

---

[1]- المواد 104، 105 و 163 من دستور 1976.

باعتبار أن دستور 1989 جاء خال من أية اشارة لإمكانية مساءلة الرئيس. فالمسؤولية السياسية لهذا الأخير، تعتبر بصفة عامة مشكلة عويصة في النظام الدستوري الجزائري، رغم أنها تقررت قانونا (الحكومة الإنتقالية دستور 1963)، و لكن لم تجد طريقا للتطبيق[1].

الفرع الثاني : بذور التأسيس القانوني للمسؤولية السياسية

بالرجوع لمضمون دستوري 1963 و 1996، نجد أن الأساس القانوني للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بدأ يتشكل بموجب المادتين 47 و 158 من دستور 1996 التي جاءت مدعمة للمادة المذكورة سابقا في دستور سنة 1963.

الفقرة الأولى : بوادر المسؤولية السياسية في دستور 1963

نصت المادة 47 من دستور 1963 على أن " **رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الشعبي الوطني** "

و هذا النص غير واضح و صياغته عامة، بالرغم من أنه مهم و جدير بالمتابعة و لكنه غير دقيق. حيث لم يحدد طبيعة هذه المسؤولية[2] و اقتصر على إعطاء المجلس الشعبي الوطني حق مساءلة رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة توقع من طرف ثلث (3/1) النواب المكونين للمجلس.

ففي ظل هذه المادة، لم تحدد نوع و طبيعة المسؤولية، هل هي مدنية أو جنائية، أو خيانة عظمى؟، و لكن تبدو مسؤولية سياسية، باعتبار أن المساءلة تأتي من أعضاء المجلس الشعبي الوطني و يمكن أن تؤدي ببساطة إلى استقالة رئيس الجمهورية و حل المجلس الشعبي الوطني تلقائيا.

إذن فالمشرع الدستوري في 1963، لم يحدد كيفية محاسبة الرئيس و لا الجهة القضائية التي تتولى محاكمته، و هذ ا ما يدفعنا إلى القول (و هو نفس وجهة نظر سعيد بوالشعير) بأن نية المؤسس الدستوري من صياغة المادة 55 هو إقرار المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية دون المسؤوليات الأخرى المدنية و الجنائية.....

---

[1]- الأمين شريط، مرجع سبق ذكره، ص 562.

[2]- سعيد بوالشعير نفس المرجع السابق ص 246.

و مع ذلك يجب التنويه بأهمية دستور 1963 و مادتيه رقم 47 و 55 اللتان تعتبران خطوة محمودة في اتجاه تكريس المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية .

الفقرة الثانية: بروز المسؤولية السياسية في دستور 1996

يعتبر التعديل الدستوري لسنة 1996 من أجود دساتير الجزائر في شأن إقرار إمكانية مساءلة الرئيس، في حالة الخيانة العظمى، بحيث أن المادة 158 من دستور 1996، تعتبر تدعيما للمادة 47 من دستور 1963، كما تعتبر جديدة على النظام الدستوري في الجزائر و هي خطوة هامة تتجه لتكريس المبدأ القانوني المتعلق بإقرار المسؤولية في حالة التمتع بسلطات فعلية و حقيقية، خاصة في ظل دستور أصبح يأخذ بالتعددية الحزبية، و يسمح للمعارضة بإبداء رأيها و الوصول للحكم عن طريق الاقتراع.

أما المضمون المادة 158 فجاء كما يلي :

" تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الافعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، ورئيس الحكومة عن الجنايات و الجنح، التي يرتكبانها بمناسبة تأديتهما لمهامها، و يحدد قانون عضوي، تشكيلة و تنظيم و سير المحكمة العايا للدولة و كذلك الاجراءات المطبقة.

إذا فمضمون هذه المادة ينص على انشاء محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية في حالة تحريك إجراءات الخيانة العظمى ضده، و لكن التساؤل يثور حول، **إمكانية اعتبار استخدام رئيس الجمهورية للصلاحيات غير العادية دون مراعاة القواعد و الإجراءات الدستورية أو استخدامها لأغراض شخصية، فعلا من الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى؟**

لقد ذهب العديد من الفقهاء إلى تأييد فكرة إعتبار استخدام رئيس الجمهورية للسلطات الإستثنائية، بطريقة مخالفة للإجراءات و الشروط المنصوص عليها في احكام الدستور، عملا من أعمال الخيانة العظمى. منهم الفقيه الفرنسي بولانجر[1] في تأليف حول دراسة المسؤولية السياسية

---

[1] **- M .BELONGER : Contribution à l'étude de la responsabilité politique du chef de l'état. RDP 1979,P 1275.**

لرئيس الدولة الصادرفي 1979 ، أيضا العديد من الفقهاء الأخرين أمثال: **دريفوس** و **دارسي** و كذلك **روجو** في كتابه: **LA HAUTE COUR DE JUSTICE .**

بحيث أن هؤلاء **كيفوا الإستعمال غير المشروع للمادة 16 دستور فرنسي** من قبل رئيس الجمهورية على أنه **خطأ جسيم يمكن أن يؤدي إلى تحريك إجراءات الخيانة العظمى ضده.**

و تتم اجراءات التحريك من قبل لسلطة التشريعية المتمثلة في الجمعية الوطنية، أما الهيئة المختصة بالفصل في مثل هذه القضايا، فهي مؤسسة المحكمة العليا الفرنسية.

من هنا أمكن القول بأن إعطاء و منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة، يمكن أن يؤدي إلى تحريك إجراءات الخيانة العظمى، نظرا للخطأ الجسيم الذي قد ينشأ في حالة الإستخدام المخالف و غير الشرعي و غير المطابق لأحكام الدستور **أو حتى التقصير** في واجبات الرئيس، المتمثلة في ضرورة ضمان السير العادي لمؤسسات الدولة و الحفاظ على سلامتها الترابية، و وحدتها الوطنية.

أما الهيئة المكلفة بتقدير جسامة الخطأ فتتمثل، في المؤسسة الدستورية المسماة بالبرلمان " المجلس الشعبي الوطني " و " مجلس الأمة " بالإضافة إلى المؤسسات الدستورية و أجهزة الراقبة الأخرى (كالمجلس الدستوري.) التي نصت عليها المادة 162[1]، و خولتها صلاحية إجراء تحقيق في مدى مطابقة العمل التشريعي و التنفيذي مع الدستور ، و في ظروف استخدام الوسائل المادية و الاموال العمومية و تسييرها .

مما سبق نخلص إذن، إلى أن رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري يتمتع بسلطات واسعة ليس في الظروف الإستثنائية فقط، بل حتى في الظروف العادية .

ففي ظل الظروف الأولى غير العادية يمكنه الوصول إلى الإستخدام الكامل لجميع السلطات بل يمكنه حتى وقف العمل بالدستور خلال الحرب، دون أن تُقابل بمسؤولية واضحة فهو يتوفر على سلطات واسعة دون مساءلة، رغم أن المبدأ المعروف و المعمول به هو ضرورة التلازم بين السلطة و المسؤولية، و هوما يبدو أن المشرع الجزائري أراد الوصول إليه من خلال أحكام المادة 158 في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، التي نصت على امكانية مساءلة الرئيس في حالة الخيانة العظمى، أو ارتكاب جرائم و جنح.

---

[1]- المادة 162 من دستور 1996.

و لكن هذا النص يبقى ناقصا و يحتاج إلى إضافة لأنه لم يفصل صراحة في مسألة إقرار المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، هاته الأخيرة التي تبقى تاريخيا مرتبطة برأي الشعب، و مدى موافقته على سياسية الرئيس في الإستفتاءات الشعبية و كذلك عند انتخاب الرئيس و موافقة الشعب على ذلك أو عدم موافقته.

إن المادة 158 من دستور 1996، تشكل تطورا نوعيا و مهما في النظام الدستوري الجزائري، بحيث يمكن استخدامها قياسا على رأي بعض الفقهاء الذين أجازوا إثارة المسؤولية إذا أساء رئيس الجمهورية **استخدام سلطات المادة 16 من الدستور الفرنسي المتعلقة بالحالة الاستثنائية.** و هذا بالرغم من أن المادة 68 من الدستور الفرنسي تنص على عدم مساءلة الرئيس تطبيقا للقاعدة التقليدية القائلة بحماية شخص الملك.

بينما في الدستور الجزائري لا يوجد ما يمنع من امكانية إقرارالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، و يبقى فقط الاقتداء بالمشرع الدستوري المصري الذي وضع المادة 85 في دستور 1971، و نص فيها على إمكانية اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية، بناءا على اقتراح مقدم من ثلث(3/1) أعضاء مجلس الشعب على الأقل و لا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس[1].

و يُوَقَّف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الإتهام، و يتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتا، لحين الفصل في الإتهام و تكون محاكمة الرئيس أمام محكمة خاصة ينظمها القانون ...

و بالتالي فمن الحكمة إحداث إضافات لدستور 1996، خاصة فيما يتعلق منها بأحكام المادة 158 التي نصت على مساءلة رئيس الجمهورية و على الهيئة القضائية المكلفة بمحاكمته، لكنها لم تنص و لم تفصل في الهيئة المكلفة بتقديم الاقتراح، و عددها و كذلك لم تنص على الشخصية التي تخلفه طوال فترة محاكمته.

---

[1]- المادة 85 من دستور المصري لسنة 1971.

من هنا نصل إلى اقتراحات تتعلق بما يلي :

- ضرورة تحديد الهيئة المكلفة بتقديم اقتراح الإتهام بالخيانة العظمى..

- تحديد عدد أعضائها .

- إنشاء منصب نائب لرئيس الجمهورية على غرار دستور 1976 يتولى تسير شؤون البلاد خلال فترة محاكمة رئيس الجمهورية.

المبحث الثاني
طرق الرقابة على ممارسة رئيس الجمهورية للصلاحيات غير العادية

في الأصل و لغرض ضمان عدم المساس بحقوق الأفراد و حرياتهم فإن النظام القانوني العادي، هو الكفيل بمعالجة جميع الأوضاع بما فيها فرض النظام العام، و الحفاظ على استمرار مؤسسات الدولة و سلامة ترابها و وحدتها الوطنية، بحيث توجد العديد من النصوص التشريعية العادية مثل قانون البلدية، قانون الولاية، قانون الأحزاب، قانون الإضراب، قانون الصحافة .... تحتوي على أحكام جزائية تسمح للسلطة العمومية بفرض النظام العام و الأمن العمومي و المحافظة على السير الحسن لكل مؤسسات الدولة... غير أن الأوضاع قد تتأزم بشكل خطير لدرجة يصبح معها النظام القانوني العادي عاجزا عن احتوائها .

و أمام هذا الوضع الإضطراري المتفاقم يلزم رئيس الجمهورية باستخدام ما كان يسمى في السابق بسلطات الأزمة.. التي تدخل في نطاق النظام القانوني الإستثنائي، هذا الأخير يسمح بتوسيع سلطات رئيس الجمهورية، لتقدير ما يشاء من وقائع و أحداث على أنها ضرورة ملحة تستوجب إقرار إحدى السلطات الإستثنائية التي تدخل في إطار الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، و بعبارة أخرى فإن لجوء السلطة التنفيذية للحالة الاستثنائية، يعبر عن قصور واضح في القواعد القانونية العادية، و عدم تمكنها من حماية نظام و مؤسسات الدولة، و هذا ما يدفع للتضحية بالشرعية الدستورية، قصد حماية المصالح العليا للمجتمع و استعادة النظام العام و الأمن العمومي، غير أنه و في الواقع العملي فإن استعمال السلطة التنفيذية للصلاحيات الإستثنائية المخولة لها بموجب أحكام الدستور، قد يؤدي إلى حدوث مساس بحقوق و حريات الأفراد، بحيث يرى البعض بأن هذه الحالة تعطـــــي للسلطة التنفيذية حق استعمال القـــوة و الإنفراد بمصدر القرار، و هذا ما قد يدفع إلى استعمال الحالة الإستثنائية لتحقيق أغراض أخرى، غير تلك التي جاءت من أجلها و هذا تحت غطاء الدفاع عن المصالح الحيوية للمجتمع و ضمان السير العادي لمؤسسات الدولة و فرض النظام العام، خاصة و أن سلطات الرئيس في

ظل هذه الظروف تصبح غير محددة بدقة كما أن حالة الضرورة غامضة وواسعة و يمكن تأويلها بسهولة كبيرة و هذا باعتبار أن القيود الموضوعية و الشكلية الواجب توافرها لإقرار الحالة الإستثنائية غير دقيقة، و هذا ما يدفعنا إلى تحليل و بحث الضمانات الموضوعة لغرض حماية الحقوق و الحريات، من احتمالات المساس بها نتيجة للقيود الكبيرة، المفروضة عليها و بالتالي فالتساؤل يطرح حول مدى فعالية أو هشاشة الضمانات الممنوحة لحماية هذه الحقوق و الحريات؟.كما نتساءل عن الطريقة المثلى التي تمكن السلطة التنفيذية من تحقيق استمرار الدولة و ذلك بالإستناد لسلطات الضرورة مع إخضاع تصرفاتها للرقابة القضائية و غير القضائية ؟

إن الإجابة عن هاته التساؤلات تكون عن طريق عرض التأثيرات المحتملة للإجراءات الإستثنائية على الحقوق و الحريات و الطرق الكفيلة، بتفعيل وسائل الرقابة المختلفة على أعمال السلطة التنفيذية أثناء الظروف الإستثنائية، و بالتالي نتناول في مطلب أول الرقابة القضائية التي تمارسها السلطة القضائية على استعمال الصلاحيات غير العادية، و ذلك لغرض ضمان عدم المساس بالحقوق و الحريات. و في مطلب ثاني، نتناول باقي أنواع الرقابة الأخرى التي وضعت بغرض تحقيق الأهداف المذكورة سابقا.

المطلب الأول : الرقابة القضائية

إن المادة 140، من دستور 1996، تجعل من القضاء يؤسس على مبادئ الشرعية و المساواة، بينما تخوّل المادة 152، صلاحية السهر على احترام القانون لكلٍ من هيئتي المحكمة العليا و مجلس الدولة. فالقاضي يؤسس أحكامه على مبادئ الشرعية و يسهر على ضمان احترام القانون، و عدم مخالفته و في هذا المجال فهو يسهر بالتالي على التأكد من عدم مخالفة أعمال و صلاحيات السلطة التنفيذية، للقوانين التي وضعتها السلطة التشريعية، هذا في الأحوال العادية، أما إذا قام بمراقبتها في ظل الظروف غير العادية، فإنه قد يقع في عدم التوافق و تعطيل الإجراءات الإستثنائية، التي أعطاها المشرع ذاته في الدستور إلى رئيس الجمهورية، و رخص له بموجب النص التأسيسي ممارستها، حتى و لو لم تتوفر على الإجراءات و الشروط اللازمة و التي تفرض احترامها في ظل الظروف العادية فقط، أما في ظل الظروف غير العادية، فإن السلطة التنفيذية تصبح غير ملزمة بما هو معمول به في الأوقات العادية و هذا بنص صريح من الدستور (اتخاذ كافة التدابير الإستعجالية و حتى وقف العمل بالدستور المواد 91-93-96....) و من هنا فإن قيام القضاء بمراقبتها طبقا لما هو معمول به في الظروف العادية، يعني اذن الوقوع في التناقض مع إرادة المشرع الدستوري هذا الأخير في الواقع دفعته سلطة الضرورة، و ضغط الأزمة و الأخطار غير المتوقعة إلى إحداث تغيير جدري و بصفة مؤقتة للطرق التي يمارس فيها القضاء رقابته على صلاحيات و أعمال السلطة التنفيذية، و التي يتعذر معاقبتها على مخالفتها للقانون و ذلك لكون المؤسس الدستوري ذاته هو الذي يسمح لها بموجب سلطات الضرورة و استنادا للدستور، بخرق القانون و إقامة ديكتاتورية مؤقتة إلى غاية استتباب الوضع، و عودة الأمور إلى مجاريها الطبيعية.

حقيقة في هذه الفترة تصبح مهام القاضي صعبة جدا و ذلك لكون القانون يضيق مجاله، كما أن الحقوق و الحريات ينحصر مجالها في نطاق محدد. ولكن تأزم الأوضاع يحتم التخفيف من الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، و هذا ما نتناوله في فرع أول حول الطبيعة القانونية للصلاحيات غير العادية في ظل الظروف الاستثنائية، بحيث نبين تلك الإجراءات التي تخرج عن رقابة القضاء و تلك التي تخضع له، مع التطرق لقضاء المشروعية (الإلغاء) و قضاء التعويض كضمانة أساسية لتعويض الأفراد بسبب الإجراءات الإستثنائية و ذلك في الفرع الثاني .

الفرع الأول: التكييف القانوني للإجراءات غير العادية

إن استخدام رئيس الجمهورية لصلاحياته غير العادية، لغرض مواجهة أحداث غير مألوفة، يجعلنا نتساءل حول الطبيعة القانونية لهذه الصلاحيات؟ التي تتجسد في شكل إجراءات قد تخالف أحكام أعلى نص تأسيسي للبلاد ألا و هو الدستور، مما قد يؤدي إلى المساس بالضمانات القانونية المقررة للأفراد في مواجهة تطبيق المواد المتعلقة بالسلطات الاستثنائية.

إن الإجابة على هذا التساؤل تكون وفقا للفقرات التالية:

الفقرة الأولى: الأصل عدم إخضاع الصلاحيات غير العادية لرقابة القضاء باعتبارها من أعمال السيادة

يرى غالبية الفقهاء بأن التدابير المتخذة من قبل رئيس الجمهورية عند استخدامه للصلاحيات غير العادية، لغرض مواجهة و أزمات طارئة لا تخضع لرقابة القضاء و ذلك للأسباب التالية :

- إن الإجراءات الإستثنائية هي من أعمال السيادة.
- أن القضاء الاداري يقتصر دوره فقط على مراقبة الغاية من استخدام السلطات الإسثنائية.

أولا : الإجراءات الإستثنائية عمل من اعمال السيادة

تعتبر التدابير السريعة التي يتخذها رئيس الجمهورية أثناء استخدامه لصلاحياته غير العادية، بمثابة أعمال رأى المسؤول الأول عن الأمن و النظام العام في البلاد، و كذلك القاضي الأول فيها بأنها وصلت إلى خطورة كبيرة و أصبحت تهدد بإحداث أضرار في المؤسسات الجمهورية للدولة، و تهدد سلامتها ووحدتها الترابية، و بالتالي فرئيس الجمهورية ملزم بالقيام بواجباته الدستورية المخولة له وحده من قبل المؤسس الدستوري، عند حدوث مثل هذه الأوضاع، و قد حدث شبه إجماع في الفقه حول اعتبار هذه الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية بمثابة أعمال سيادة لا تخضع لرقابة قضاء الإلغاء، أي لا يبحث القضاء في مدى توافر الشروط الدستورية لتطبيق المادة 16 مثلا من الدستور الفرنسي لسنة 1958. ولا في مدى

شروعية الإجراءات المتخذة تطبيقا للمادة 16 في مجال القانون (مجلس الدولة في 2 مارس 1962 قضية. RUBIN [1] و لكنه يبحث في مدى احترام إجراءات إعلان الحالة الإستثنائية و توافر شروطها الموضوعية و الشكلية.

إن التفويض الدستوري، إن صح التعبير، الذي خوّل رئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ كل إجراء يراه ضروريا للحفاظ على الإستقلال الوطني و سلامة الوحدة الترابية، و المؤسسات الدستورية و هو في الواقع خوّله حق ممارسة عملا من أعمال السيادة لا يخضع للرقابة، و يرى مسعود شيهوب بأن ما يهمنا في مجال الرقابة القضائية على سلطات الضرورة، هو ضرورة التمييز بين المبدأ و بين إجراءات تطبيقه و بين الحق و شكليات ممارسته، فمبدأ إعلان الحالة الإستثنائية من اختصاصات السيادة العائد لرئيس الجمهورية، بينما ممارسة هذا الإختصاص ينبغي أن تتم وفق الإجراءات الدستورية و بطبيعة الحال فإن رئيس الجمهورية ملزم باحترام الدستور و بالتصرف في إطاره.

كما يذهب شيهوب مسعود إلى اعتبار قرار إنهاء الحالة الإستثنائية هو كذلك من أعمال السيادة و لا يخضع لرقابة القضاء ولا يطعن فيه من حيث المبدأ و لكن يخضع لرقابة القضاء من حيث مدى احترامه للإجراءات اللازمة لإنهاء الحالة غير العادية .

و النتيجة التي نصل إليها من هذا التحليل تتمثل في كون تصرفات رئيس الجمهورية، التي يتخذها تطبيقا لسلطات الضرورة لا يختص القضاء للنظر فيها. و هذا باعتبارها من اعمال السيادة، فهو يمارسها بتفويض دستوري، أقره المشرع الدستوري في النص التأسيسي للبلاد الذي يسمح بتطبيق مخطط استعجالي على شكل دستور مصغر يلجأ إليه رئيس الجمهورية عند الضرورة القصوى.

و الواقع أن هناك من يرى خلافا لهذا الرأي بأن القضاء يمكنه مراقبة الشروط التي تم عن طريقها اللجوء لإحدى الحالات الإستثنائية من قبل رئيس الجمهورية، بحيث أن إخضاع الصلاحيات غير العادية لرقابة القضاء هو مجرد رقابة على تقدير الوقائع و أن تكييفها القانوني من قبل جهاز القضاء غرضه فقط التحقق من قيام حالة الضرورة فعلا، و ليس مجرد تنبأ بأخطار وهمية مستبعدة الوقوع،إذن فهذا الرأي أخذت به عدة دول مثل مصر. بحيث قام القضاء بمراقبة

---

[1]- مسعود شيهوب مرجع سبق ذكره. ص 35.

أسباب و شروط اللّجوء للحالة الإسثنائية، و حتى تقدير مشروعية الاجراءات المتخذة و ما نصل إليه من خلال هذا الرأي الأخير، و ان كان محدود و غير منتشر مثل الرأي السابق، هو أن القضاء الإداري لا يراقب مخالفة القرار للقانون في ظل الحالة الاستثنائية، و هذا لأنه في ظل هذه الفترة فهو مخالف للقانون أصلا و لكن القاضي يراقب فقط مدى توفر شروط الضرورة فإذا كانت الاسباب موجودة فالعمل و الاجراء و كل التدابير السريعة مشروعة.

على كل حال نستنتج أن أغلبية الفقهاء اعتبروا بأن أعمال الحكومة (السلطة التنفيذية) التي توضع موضع التنفيذ الصلاحيات غير العادية مثل قرار اللُّجوء للمادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، هي من أعمال الحكومة غير القابلة للطعن فيها أمام القضاء و لا يمكن أن تكون محل أية منازعة قضائية، و عندما يطعن فيها أمام القاضي فإن هذا الأخير يعترض بعدم قبول الطعن تحت حجة أن هذه الأعمال ليست من طبيعتها أن تكون محلا للطعن.

فهذه الأعمال الحكومية محصنة قضائيا، و تكيف كذلك كأعمال حكومية، بعض القرارات التي يتخذها رئيس الدولة بمقتضى المواد 119 ، 120، 122 من الدستور (حاليا المواد 91 -92-93...97 من دستور 1996) التي تجيز الإعلان على التوالي عن حالات الطوارئ، الحصار، الإستثنائية أو الحرب، و كل من يطعن ضد هذه الحالات في ظل الظروف الإستثنائية، سيصطدم بلا شك بعدم قبوله من القاضي، و بما أن فكرة عمل الحكومة من صنع القضاء، فهو وحده القادر على الإحاطة بمضمونها .

ثانيا: اقتصار دور القضاء على مراقبة الغاية من استخدام الصلاحيات غير العادية دون غيرها

إن الغرض من تخويل رئيس الجمهورية اختصاص ممارسة سلطات الضرورة أو ما يسمى بالسلطات الإستثنائية هو المحافظة على مؤسسات الدولة، وضمان سلامة تراđا ووحدتها الوطنية (المواد 91، 93، 95 من دستور 1996) و لذلك يتم إعلان النظام القانوني الإستثنائي و يرخص في هذه الفترة بموجب التشريع الأساسي للبلاد بتركيز السلطات، و حتى إمكانية جمعها في سلطة واحدة يتولاها رئيس الجمهورية، من اجل غاية واحدة لا يجوز الخروج عنها، ألا وهي تحقيق استتباب الوضع و ضمان استمرارية الدولة و هذه الغاية يمكن أن ينظر فيها القضاء، الإداري و يختص بالفصل فبها و ذلك لضمان عدم استخدامها لتحقيق غايات أخرى لا ترتبط بالهدف الذي جاءت من أجله، و بالتالي فتخويل القضاء صلاحية الرقابة على الغاية من استخدام

السلطات الإستثنائية، تشكل ضمانة فعالة للحفاظ على الحقوق و الحريات من جهة كما يضمن عدم إساءة استعمال الإجراءات غير العادية لتحقيق أغراض أخرى غير غرض تحقيق الإستقرار، و فرض احترام النظام و الأمن العام .

أما ما تعلق بالجهة المكلفة بإعلان الحالة الإستثنائية فهي شخصية رئيس الجمهورية، هذا الأخير يبقى السلطة الوحيدة المخولة بتقدير مدى خطورة الأوضاع و الظروف، و كذلك تتوفر على سلطة تقديرية في شأن الحالة أو الإجراء المتخذ و الملائم لهذا الوضع (سواء إعلان حالة الطوارئ أو الحصار ...)، و لا رقابة للسلطة القضائية على الظروف التي تم فيها إعلان الحالة الإستثنائية فالقضاء له فقط حق الرقابة على الغرض الذي أعلنت من أجله و ذلك لضمان عدم الإنحراف عنه بالإضافة إلى مراقبة مدى احترام الإجراءات الشكلية و الموضوعية الواجب توافرها.

الفقرة الثانية : الإجراءات غير العادية الخاضعة لرقابة القضاء

إذا كان قاضي الإلغاء لا يتوفر على سلطة الرقابة، على قرار الإعلان عن الحالة الإسثنائية لكون السلطة التقديرية تعود لرئيس الجمهورية، سواء من حيث إعلانها أو تمديدها أو إنهائها، فإن القاضي له الحق في مراقبة الإجراءات اللاحقة للإعلان عن الحالة الإستثنائية، أي له حق الرقابة ما بين تاريخ إعلان إحدى الحالات الإستثنائية و تاريخ انهائها و تشمل هذه الرقابة ما يلي:

- مدى احترام قرار إعلان الحالة الإستثنائية للإجراءات الشكلية المطلوبة في الدستور (مثل استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ...) بحيث أن عدم توفر أحد الشروط الشكلية يعرض القرار إلى الإلغاء من قبل القضاء إذا ما تم الطعن فيه نظرا لاحتوائه على عيوب في الشكل و الإجراءات.

فالقضاء إذا لا يهتم بمراقبة الأسباب (الخطر و التهديد) التي دفعت رئيس الجمهورية لإعلان الحالة الإستثنائية، باعتبار أن هذه الأسباب منصوص عليها في الدستور الذي أعطى للرئيس سلطة تقديرية كاملة في هذا المجال لا تشاركه باقي المؤسسات الدستورية فيها. و كذلك لا يراقب القضاء مضمون الأراء التي تقدمها مختلف الشخصيات لرئيس الجمهورية بشأن إعلان الحالة الإستثنائية، و هذا باعتبار أن الأراء غير إلزامية و لكن يراقب القضاء مدى احترام طلب الرئيس لهذه الهيئات، بحيث أن الحالة الإستثنائية التي تتم دون طلب رأي الشخصيات المذكورة

في الدستور يجعلها غير مشروعة و تستوجب الإلغاء. كذلك لا يراقب القضاء قرار رئيس الجمهورية المتمثل في اختياره لإحدى الحالات الاستثنائية بحيث أن السلطة التقديرية تبقى للرئيس الذي يقرر إما إعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ أو الحالة الاستثنائية و حتى حالة الحرب، دون أن يلزم باحترام الترتيب الوارد في الدستور فما يهم القضاء هو فقط احترام الإجراءات الدستورية اللازمة لإعلانها أو تمديدها و كذلك عند انتهائها .

الفرع الثاني : قضاء الإلغاء (الكامل) و قضاء التعويض المتعلق بالإجراءات غير العادية في النظام الدستوري الجزائري

يعتبر قضاء الإلغاء و التعويض من أهم الضمانات المقدمة للأفراد في ظل الظروف الإستثنائية التي تؤدي إلى انحصار الحقوق و الحريات و لمعرفة مدى توفر هذه الضمانة نتطرق إلى وضعية الرقابة القضائية في الجزائر من خلال تحليل بعض النصوص القانونية و التنظيمية الصادرة خلال الفترة الممتدة من سنة 1991 إلى سنة 2003 و التي شهدت استخدام رئيس الجمهورية لصلاحياته غير العادية، ثم نتناول تحليل بعض الأحكام القضائية التي طرحت أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، حاليا تسمى بمجلس الدولة.

الفقرة الأولى: تحليل بعض النصوص التطبيقية فيما يتعلق بالجزء الخاص بالرقابة القضائية (إغفال لرقابة القضاء)

أولا- مرسوم إعلان حالة الحصار في 04 جويلية 1991 و الرقابة القضائية :

تم إعلان حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جويلية 1991، و الذي جاء كتدبير و إجراء إستثنائي تطبيقي للصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة 86 منه، و قد جاء هذا النص بسبب الوضع غير المستقر الذي شهدته مؤسسات الدولة و الخرق الواضح للنظام العام من قبل أنصار جمعية سياسية في فترة 1991، و قد يسمح هذا النص للسلطة العسكرية بممارسة صلاحيات السلطة المدنية بحيث يجوز لها اتخاذ كافة التدابير الكفيلة باستتباب الأوضاع مثل الإعتقال الإداري و الإقامة الجبرية ....

و في المجال المتعلق بالرقابة القضائية فيلاحظ أن هذه الضمانة لم يتطرق لها المرسوم، بحيث لم يشير إلى إمكانية الطعن القضائي في حالة رفض الطعن الإداري، و لكن في الواقع و رغم عدم تطرق النص التنظيمي لمسالة الرقابة القضائية فإنه لا يوجد ما يمنع من اخضاع هذه التدابير و الإجراءات لرقابة القضاء و ذلك للأسباب التالية :

- إن دعوى القضاء الكامل لا تحتاج إلى نص خاص لتحريكها ضد القرارات الإدارية.

- إن هذه القرارات الإدارية المذكورة سابقا لا تتعلق بأعمال السيادة و بالتالي يجوز الطعن فيها بالإلغاء.

- إنه من الواجب فتح المجال لإخضاع هذه القرارات للطعن القضائي فضلا عن الطعن الاداري و لكن بالطبع مع تقليص الدور الرقابي للقاضي[1] حتى لا يعطل عمل السلطة التنفيذية التي تمارس صلاحيتها في ظل نظام قانوني استثنائي، يختلف عن عملها في ظل النظام القانوني العادي. و من جهة أخرى تجدر الإشارة إلى أن تكريس مبدأ الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية خلال الظروف الإستثنائية مثل حالة الحصار كضمانة هامة لحقوق و حريات الأفراد، يتطلب الأخذ بعين الإعتبار بهذه المسألة في مضمون أحكام النص التنظيمي. بحيث **يجب النص صراحة على الطعن القضائي للقرارات الادارية و إخضاعها لرقابة القاضي** وهذا بالطبع بدرجة مخففة من الرقابة القضائية المعمول بها في ظل الظروف العادية و ذلك لكي يتم تحقيق توازن بين عدم عرقلة عمل السلطة التنفيذية إذا ما تم تشديد الرقابة على أعمالها، بحيث يجب فرض رقابة خفيفة على أعمالها دون إهدار الحد الأدنى المطلوب من الحفاظ على مبدأ المشروعية في هذه الظروف، لأنه من غير المعقول أن لا تخضع كل إجراءات حالة الحصار لرقابة القضاء كما هو واضح من مرسوم 1991، الذي لم يفصل الرقابة القضائية، و لو في مادة واحدة فأفضل وضعية هي تقليص الحريات و الحقوق دون إلغاءها تماما، بحيث يجب توفير حد أدنى منها يفرض احترامه، و ذلك يكون بالنص صراحة على موضوع الرقابة القضائية في أحكام خاصة ضمن مرسوم حالة الحصار.

---

[1]- مسعود شيهوب مرجع سبق ذكره، ص 43.

ثانيا- الرقابة القضائية في مرسوم اعلان حالة الطوارئ الصادر بتاريخ 09 فيفري 1992

نظرا للمساس الخطير و المستمر للنظام العام المسجل في العديد من مناطق الوطن، و كذلك التهديدات التي كانت تستهدف استقرار مؤسسات الدولة، بالإضافة إلى الأعمال الخطيرة التي مست أمن المواطنين و سلامتها، لجأ رئيس الجمهورية إلى أحكام المادة 86 و أعلن حالة الطوارئ لمدة 12 شهرا، عبر كامل التراب الوطني، و هذا ابتداء من يوم 9 فبراير 1992 و كان الهدف هو تحقيق استتباب النظام العام و ضمان أفضل أمن للأشخاص و الممتلكات و تأمين السيْر الحسن للمصالح العمومية و بموجب هذا النص، تم تخويل الحكومة (السلطة التنفيذية)، صلاحية اتخاذ كل الإجراءات التنظيمية و التدابير اللازمة قصد تحقيق الهدف الذي أعلنت من أجله حالة الطوارئ، هذا ما نصت عليه المادة الثالثة منه. أما نص المادة الرابعة فإنها أهَّلت وزير الداخلية و الجماعات المحلية على مستوى كل التراب الوطني و الوالي في دائرته الإقليمية لإتخاذ التدابير و الإجراءات في شكل قرارات تشمل ما يلي:

- إمكانية وضع شخص راشد في مركز أمن محدد إذا كان يشكل خطر على النظام العام .

- لوزير الداخلية صلاحية اتخاذ قرارات لإنشاء مراكز أمن و كذلك تحديد أو منع مرور الأشخاص و السيارات في أوقات معينة، بالإضافة إلى تنظيم نقل المواد الغذائية، تسخير العمال في حالة الإضراب هذا في مجال حقوق الأشخاص أما فيما يتعلق بالحريات فإن المادة 7 نصت على ما يلي :

- غلق قاعات العروض الترفيهية و الإجتماعات و منع المظاهرات بقرار من وزير الداخلية و الجماعات المحلية .

- حل المجالس الشعبية البلدية أو الولائية بقرارات من الحكومة عندما تعطل عملها كما تقوم السلطة التنفيذية بتعيين مندوبيات تنفيذية.

ما يلاحظ على هذا النص التنظيمي أنه لم يتطرق إلى مسألة الرقابة القضائية، بحيث لم ينص على إمكانية رفع دعاوي قضائية تتضمن طعون ضد القرارات المذكورة سابقا، بحيث لا تشير إلى نظام الطعن القضائي بالنسبة لتدابير حالة الطوارئ المتعلقة بالإقامة الجبرية و المنع من الإقامة و التفتيش، و لكن هذا لا يعني أن المرسوم الرئاسي يستبعد الرقابة القضائية باعتبار أن كل القرارات الإدارية تقريبا يمكن الطعن فيها أمام القضاء طالما أن الطعن بالإلغاء هو حق. وكذلك طالما أن هذه القرارات لا ترتبط بأعمال السيادة و أخيرا طالما لم ينص المرسوم على أن

هذه القرارات نهائية لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء. و بالتالي يفضل أخذ الضمانة الدستورية الهامة المنصوص عليها في الدستور بعين الإعتبار و هي الرقابة القضائية التي يجب الأخذ بها صراحة في مضمون النصوص التنظيمية لكي تكون مطابقة لأحكام التشريع الأساسي.

إذن فالإجراءات اللاحقة لحالة الطوارئ من تاريخ إعلانها إلى نهايتها تخضع لرقابة القضاء (المادة 3 من المرسوم الرئاسي 92-320) المعدل للمرسوم (92-44).

أما بشأن الرقابة السابقة على إعلان حالة الطوارئ أي دراسة أسباب و مبررات إعلانها فهي تعتبر من أعمال السيادة، ولا يراقبها القضاء هذا الأخير له دور فعال في الرقابة اللاحقة على التدابير و الإجراءات الإستثنائية سواء من حيث القضاء الكامل (الإلغاء) أو التعويض، و يلاحظ أن التطور الحديث لأركان المسؤولية يتجه إلى تدعيم مسؤولية الدولة على أساس المخاطر بحيث أن الأفراد يمكنهم الحصول على تعويض على أساس الخطر الخاص بسبب الإخلال بمبدأ المساواة.

و بالتالي تصبح الرقابة اللاحقة (إلغاء و تعويض عن إجراءات استثنائية) بدون معنى لأن المسؤولية الجديدة على أساس المخاطر سهلت عملية تعويض الأفراد عن الأضرار التي تصيبهم نتيجة أخطار مختلفة[1]، و نص المرسوم الصادر في 21 ديسمبر 1991 في مادته 09 على أن تكون التعويضات المترتبة للغير، بموجب المسؤولية المدنية و التي يمكن أن تنجم عن أعمال وحدات الجيش و تشكيلاته على عاتق الدولة.

ثالثا- الرقابة القضائية في ظل القانون المتعلق بمساهمة الجيش في مهام حماية الأمن العمومي

بتاريخ 06 ديسمبر 1991 و تحت رقم 91-23 صدر أمر ينظم الأمن العمومي و يستند في حيثياته إلى المواد 86-87 من دستور 1989، المتعلقتين بالحالات الإستثنائية، و قد خول هذا النص القانوني للإدارة صلاحية اللّجوء إلى خدمات السلطة العسكرية لغرض حماية الأمن العمومي، و ذلك في الحالات التالية :

أ - النكبات و الكوارث الطبيعية ذات الخطورة الاستثنائية.

ب- حالة المساس بالقوانين و التنظيمات التي تنذر بالخطر و تهدد حرية التنقل و الموارد الوطنية و شروط الخروج و الدخول من و إلى التراب الوطني .

[1]-مسعود شيهوب المسؤولية عن المخاطر مرجع سبق ذكره ص 242، 244.

ج - أما بخصوص إخضاع هذا النص و الإجراءات الناجمة عنه لرقابة القضاء، فيمكن القول بأنه و قياسا على السلطات غير العادية المخولة لرئيس الجمهورية، و الذي يملك السلطة التقديرية في إعلانها، فإن إصدار هذا النص لا يدخل ضمن الأعمال الخاضعة لرقابة القضاء و ذلك لكون هذا الحق المتمثل في اللجوء لخدمات الجيش، يعتبر من أعمال السيادة باعتبار أن السلطة التنفيذية، المتمثلة في شخص رئيس الحكومة هي المختصة وحدها لتقدير ظروف النظام العام[1] نتيجة لعجز الإدارة عن مواجهة تلك الظروف، و الأوضاع الماسة بالحقوق و الحريات و القوانين و بالتالي لا توجد رقابة على هذا المبدأ كأصل.

أما بشأن الإجراءات التطبيقية لهذا النص مثل القيود الشكلية والموضوعية الواجب توافرها (طلب استشارات ...) و كذلك باقي التدابير و القرارات، فمن الطبيعي جدا أن تخضع لرقابة القضاء خاصة و أنها قرارات و تدابير، لم تصل بعد إلى إحدى الحالات الإستثنائية القصوى فهي قرارات تقع في منطقة وسطى بين الحالة الإستثنائية و الحالة العادية، و المعروف في هذه الأخيرة أنها تخضع لرقابة القضاء سواء كان الإلغاء أو قضاء التعويض و هذا لتحقيق مبدأ المشروعية، مع الملاحظة أن دعوى الإلغاء لم ينص عليها المرسوم، و لكنه لا يمنعها و لا تحتاج إلى النص عليها، في إحدى مواد الدستور، أما فيما يتعلق برقابة التعويض فقد نصت عليها المادة 09 من المرسوم بقولها " تكون التعويضات المترتبة للغير بموجب المسؤولية المدنية و التي يمكن أن تنجم عن أعمال وحدات الجيش، و تشكيلاته على عاتق الدولة ".

إن هذا النص خوّل حد أدنى من الرقابة القضائية على التدابير المتخدة من السلطة التنفيذية، في شأن اللجوء لخدمات السلطة العسكرية، و هذا لغرض ضمان حد أدنى من الحريات بالقدر الذي لا يهدد النظام العام، و يضمن إعادة استتباب الوضع و إعادة الهدوء و النظام للدولة و المجتمع معا .

---

[1] - هناك من يرى بأن المرسوم التطبيقي للقانون 91-23 المتعلق باللّجوء لخدمات الجيش، قد لا يصنف ضمن أعمال السيادة رغم أن الرأي الغالب لا يؤيده. مسعود شيهوب مجلة حوليات مرجع سبق ذكره، ص 49،48.

الفقرة الثانية : تحليل بعض أحكام القضاء في الجزائر خلال تطبيق حالة الطوارئ

خلال الفترة التي استخدم فيها رئيس الجمهورية صلاحياته غير العادية، و ذلك منذ 1991، أين أُعلنت حالة الحصار في كامل أنحاء تراب الجزائر، ثم أعقبتها حالة الطوارئ، التي سادت أكثر من عشر سنوات، فإن السلطة التنفيذية سواء على المستوى الوطني أو ممثليها على المستوى المحلي، أصدرت عدة قرارات إدارية كان الغرض منها، الحفاظ على النظام العام والأمن العمومي، و هذه القرارات تعلقت في غالبيتها بحقوق الأفراد و قد عرضت على القضاء الذي راقب مدى مشروعيتها و بالتالي نتناول بالتحليل بعض نماذج القرارات القضائية، باعتبار أن الرقابة الممارسة من جهاز القضاء، تشكل ضمانة فعالة للمواطن، الذي يتجه إلى قاضيه الطبيعي[1] للنظر في مدى مشروعية الإجراءات و القرارات المتخذة أثناء تطبيق النظام القانوني الإستثنائي.

أولا: قرار قضائي استعجالي يتعلق بغلق محل تجاري بموجب قرار إداري أثناء الظروف الإستثنائية (حالة الطوارىء)

- **الوقائع** : من بين تطبيقات المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي رقم 92-320 المؤرخ في 11 /08/ 1992 المعدل و المتمم للمرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطواريء، نأخذ القرار الإداري الصادر في 26 جانفي 1994، المتضمن إغلاق محل تجاري للمواد الغذائية

- **السبب** : المساس بالنظام العام و الأمن العمومي من قبل صاحب المحل .

- **الإجراءات**: رفع صاحب المحل طعن قضائي أمام الغرفة الإدارية (القسم الاستعجالي) و ذلك بتاريخ 08 /01/ 1994، مطالبا بوقف تنفيذ القرار الإداري و مدعيا بأنه تعسفي :

- ردت الادارة عن طريق محاميها، بأن هذا القرار الإداري شرعي وذلك لكون المدعى قام بأعمال تمس بالنظام العام و الأمن العمومي كذلك أن الأساس القانوني الذي اعتمد عليه هذا القرار هو المرسوم رقم 92-44 المؤرخ في 9 /02/ 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ و لا سيما المادتين 4 و 7 منه التي تسمح للإدارة باتخاذ إجراءات الغلق و بالتالي فالقضاء الإداري غير

---

[1]- المادة 40 من دستور 1996.

مختص للنظر في مثل هذه القضايا التي جاءت في ظل تطبيق النظام القانوني الإستثنائي المتمثل في حالة الطوارئ.

- **قرار الغرفة الإدارية :**

في 20 /03/ 1994 أصدر قاضي الإستعجال أمرا إستعجاليا يتضمن وقف تنفيذ القرار الإداري و ذلك للأسباب التالية :

- أن القرار الإداري غير مؤسس قانونا، و ذلك لعدم وجود في ملف القضية ما يثبت أن صاحب المحل ارتكب مخالفات تمس بالنظام العام و الأمن العمومي.

- **مرحلة الإستئناف :** في 10 ماي 1994 استأنفت الإدارة الأمر القضائي الصادر عن قاضي الإستعجال، بالغرفة الادارية، مستندة على الأسس التالية :

- أن القرار الإداري مؤسس قانونا، لكونه أتخذ تطبيقا لأحكام المرسوم رقم 44-92، المؤرخ في 9 فيفري 1992 و لا سيما مادتيه 04 و 07 .

- أن هذا القرار اتخذ كذلك لغرض الحفاظ على النظام العام و الأمن العمومي :

- **الحكم :** (قرار المحكمة): قضت بإلغاء الأمر الإستعجالي و ذلك لكون المستأنف عليه، (صاحب المحل التجاري) لم يرفق دعواه الإستعجالية بدعوى في الموضوع.

بالنسبة لقرار الغرفة الإدارية (القسم الإستعجالي) نجد أن الأمر الأستعجالي الملغي للقرار الإداري، اشترط وجود دلائل و مخالفات مرتكبة من طرف المدعي صاحب المحل تمس بالنظام العام، بحيث اشترط على الإدارة تقديمها للقضاء و لا يكفي ذكر في حيثيات القرار، **المرسوم 92-44 المتعلق بحالة الطوارئ**، و بالتالي فالقرار الإداري غير مؤسس قانونا.

أما بشأن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، فلم تناقش مضمون الأمر الإستعجالي الإبتدائي (التمهيدي)، و اكتفت بإلغاءه، و ذلك لكون المدعي لم يرفع دعوى في الموضوع تكون مرافقة للدعوى الاستعجالية .

و الواقع أن الإدارة في اتخادها لقرار الغلق، استندت إلى النظام القانوني الإسثنائي المتمثل في المرسوم رقم 92-44 المتعلق بحالة الطوارئ و لا سيما المادتين 04 و 07 منه[1] . و هو أساس صائب ووجيه، و لكن القاضي الإستعجالي، اشترط وجود، دلائل و مخالفات جدّية مرتكبة، من المدعي صاحب المحل، و لا يكفي الاشارة إلى مضمون المرسوم رقم 92-44.

[1]- المادتين 4، 7 من المرسوم 92-44 المؤرخ في 09 -02- 1992، المتعلق بحالة الطوارئ.

و ما يهمنا في هذه القضية، أن القضاء الإداري الجزائري، راقب القارات الادارية المتخذة، في ظل نطبيق النظام القانوني الاستثنائي، بحيث اعتبر أن الدعوى المقامة من المدعي تتوفر على أركان الجدية و الاستعجال، و أن القرار الإداري غير مؤسس قانونا لكونه استند إلى مرسوم حالة الطوارئ، دون أن يقدم دلائل جدية عن وجود مخالفات تهدد النظام العام، و هذا بغض النظر عن قرار المحكمة العليا. الذي ألغى الأمر الإستعجالي، بسبب عدم وجود دعوى في الموضوع .

و هذا ما يدفعنا إلى القول بان القضاء الجزائري تميز بجرأة رائعة في مثل هذه الظروف بحيث راقب قرارات استثنائية و لم يعتبرها من أعمال السيادة، التي تخرج عن اختصاصه و بالتالي فإن هذا العمل يشكل ضمانة مباشرة و هامة للحفاظ على حقوق و حريات المواطنين.

قرار قضائي يتعلق بالوظيف العمومي :

- **الوقائع** :في 1995/02/13، و في ظل تطبيق النظام القانوني الاستثنائي في الجزائر، و عند استخدام رئيس الجمهورية لصلاحياته غير العادية أثناء الاضطرابات التي سادت منذ التسعينات رفع أحد الموظفين، دعوى أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي، يطالب فيها بإلغاء القرار الإداري الصادر في 02 أكتوبر 1994، يتضمن عزله و تسريحه من العمل .

- **السبب** : ان نتائج التحقيق الإداري كانت سلبية .

الأسس القانونية : استند المدعي (المطرود) إلىعدم احترام الإدارة لأحكام المرسوم رقم 85-59 المتعلق بحقوق وواجبات الموظفين و لا سيما المادة 129، التي تعطي صلاحية الطرد إلى مجلس التأديب و ليس للإدارة .

- أجابت الإدارة عن طريق محاميها، بأن قرار الطرد أتخد بالإستناد إلى المرسوم رقم 93-54 المؤرخ في 1993/02/16، المتضمن تحديد بعض الواجبات المطبقة على الموظفين و الأعوان العمومين، و الذي جاء تطبيقا للنظام القانوني الاستثنائي، و هو المرسوم 92-44 المتعلق بحالة الطوارئ .

أما المرسوم 85-59 فهو يتعلق بالأوضاع العادية المألوفة، فهو نظام قانوني عادي، لا يعمل به في ظل الأوضاع الإستثنائية غير العادية .

و بالتالي فإن قرار الطرد من اختصاص الإدارة التي لا تلزم بعرض هذا الإقتراح على مجلس التأديب.

الحكم: (القرار): في 10 مارس 1995 قضت الغرفة الإدارية بإلغاء قرار الإدارة و إرجاع الموظف للعمل للأسباب التالية :

أ- عدم احترام الإدارة لأحكام النظام القانوني العادي المتمثل في المرسوم 85-59

الإستئناف :

استأنفت الإدارة القرار الإبتدائي، امام المحكمة العليا (الغرفة الادارية)، هذه الأخيرة، صادقت على القرار الإبتدائي بتاريخ 03 ماي 1995 .

من هنا يتضح، نموذج آخر من **رقابة القضاء الإداري الجزائري لقرارات السلطة التنفيذية المتخدة أثناء استخدام النظام القانوني الإستثنائي،** بحيث اعتبرت في القضية المتعلقة بحقوق الموظفين في مجال الوظيف العمومي، أن قرار الإدارة غير مؤسس و ذلك لكونها لجأت مباشرة للنظام القانوني الإستثنائي، المتمثل في المرسوم رقم 93-54 الناجم عن صدور مرسوم حالة الطوارئ دون أن تجرب أو تطبق النظام القانوني العادي، المتمثل في المرسوم 85-59 الذي لا يوجد مانع قانوني يمنع تطبيقه خاصة في مجال حقوق الموظفين و مسارهم المهني.

إذن رغم عدم وجود مجلس دولة و محكمة تنازع في الفترة الممتدة من 1991 إلى 1996 فإن القضاء الإداري الجزائري راقب مدى مشروعية القرارات الإدارية المتخدة في ظل حالة الطوارئ، و بعد إنشاء مجلس الدولة و الأخذ بنظام الثنائية القضائية في الجزائر، فإن الاتجاه إلى تجسيد ضمانات، تخول الأفراد الحفاظ على حقوقهم و حرياتهم، اتضح أكثر في مضمون الدستور 1996 و لا سيما المادتين 139 و 152 منه[1] فقط يمكن تدعيم، ذلك بهيئات شبه قضائية أخرى مثل وسيط الجمهورية، و ديوان المظالم المعمول بهما في العديد من الدول .

---

[1]- المادتين 139 ، 152 فقرة 2 من دستور 1996.

الفرع الثالث : المسؤولية الإدارية اثناء استخدام الصلاحيات غير العادية

المبدأ في القانون المدني هو أن كل عمل أيا كان، يرتكبه الفرد و يسبب ضررا للغير يلزم، من كان سببا في حدوثه بالتعويض طبقا للمادة 124 من القانون المدني الجزائري، و هذا النص التشريعي يعتبر أساسا لنظرية المسؤولية المدنية، و لكن الإدارة أيضا أصبح يطبق عليها هذا المبدأ و ذلك إذا قامت بأعمال ترتبت عنها أضرار، بحيث تم الإعتراف بحق المتضررين في الحصول على تعويضات عن الأضرار التي تصيبهم من نشوء ما يسمى بنظرية المسؤولية الإدارية، التي تعتبر حديثة العهد[1] بحيث أن المحاكم كانت ترفض الإعتراف بمسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة عن نشاطاتها، و هذا تطبيقا لمبدأ أن الملك لا يخطئ، و لم يتم القبول بمسؤولية الدولة إلا بعد مراحل عديدة، مرت بها ابتداء من صدور الإعلان عن حقوق الإنسان و المواطن في 1789، و الذي نصت مادته رقم 17 على أن الملكية حق مقدس لا ينتهك إلا لمصلحة عامة، و ذلك بشرط تعويض عادل و مسبق .

فهناك سمح القانون بامكانية إلزام الدولة بتعويض الأفراد عن أملاكهم المنزوعة ثم كرس القضاء هذه المسؤولية عن طريق قرارات مجلس الدولة الفرنسي، و خاصة محكمة التنازع التي ربطت بمهارة فائقة بين المسؤولية الإدارية و المرفق العام في حكم بلانكو في 08 يونيو 1873، عندما فصلت في القضية المتعلقة بالأضرار التي أصابت طفل بسبب عربة تابعة للدولة، و أقرت بأن المسؤولية يمكن أن تقع على عاتق الدولة عن الأضرار التي تصيب الآخرين من فعل أشخاص تستخدمهم في المرفق العام، و بالتالي قبلت بالمسؤولية الإدارية الناجمة عن سير المرفق العام ووضع حدا للتفكير السائد في ذلك الوقت و القائل بعدم مسؤولية الدولة و تم الانتقال إلى مناقشة و البحث عن أسس المسؤولية الإدارية و التي نتساءل عن المقصود بأسسها؟.

و الواقع أن المقصود بالأساس لغة حسب إبراهيم الفياضي، مبتدأ الشئ، أما المقصود بأساس المسؤولية قانونا، فهو أصل و سبب قيامها، و لقد اعتاد الفقه العربي و الفرنسي على استعمال مصطلح أساس المسؤولية للتدليل على مبررات هذه المسؤولية و لا يمكن الخلط بين أسس المسؤولية و شروطها، بحيث يلاحظ ان الإجتهاد القضائي بخصوص أساس المسؤولية يبقى واردا في شكل عمومي، و هذا ما يجعلنا نلجأ إلى عرض وجهة نظر الفقهاء الذين انتموا إلى عدة

---

[1]- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية 1993، ص 207.

اتجاهات، بخصوص أساس المسؤولية الإدارية، فنذكر مثلا النظرية الحديثة التي أخذت في الإنتشار الواسع و هي نظرية المخاطر باعتبار أن أغلب النظريات السابقة بدأ الفقه يهجرها مثل نظرية الضرر العادي التي ترجع سبب المسؤولية غير الخطئية إلى الطابع غير العادي للضرر، و نظرية الإثراء بلا سبب و التي ترجع أساس المسؤولية إلى عامل الثراء الذي تحصل عليه الإدارة من جراء نشاطها في مقابل إفقار الغير، وكذلك نظرية العدالة المجردة فهذه الأخيرة ، ترجع مبرر المسؤولية غير الخطيئة للإدارة العامة إلى مبادئ العدل و الإحسان و غيرها من النظريات التي صنعت ضمن النظريات المنعزلة، أما بخصوص المسؤولية غير الخطئية فنتناولها في الفقرة الثانية من هذا الفرع الثالث و لكن قبل ذلك نتطرق و لو بايجاز إلى المسؤولية الخطئية في الفقرة الاولى.

الفقرة الأولى : المسؤولية الخطئية الإدارية

إن مساءلة الإدارة على أخطاء موظفيها، لم يظهر منذ قديم الزمان بحيث كانت الدولة في بداية الأمر لا تسأل، و كان مبدأ عدم مسؤولية الدولة قاعدة عامة، أين كانت شخصية الملك لصيقة بشخصية الدولة، و كانت الفكرة السائدة آنذاك هي أن الملك لا يخطئ لأنه خليفة الله في الأرض حسب نظريات القرون الوسطى و التي غيّرت بفكرة السيادة المطلقة (في عهد الملكية المطلقة)، و باختصار كانت فكرة السيادة المطلقة تفرض عدم المسؤولية فلا يمكن مساءلة الدولة الممثلة في الإدارة عن أعمالها حتى و لو كانت غير مشروعة و ظل مبدأ عدم مسؤولية الدولة، مهيمنا حتى عندما أصبحت السيادة في ظل الثورة الفرنسية، للامة، و ليس للملك و اعتبار الحكام مفوضين فقط عن الأمة يتصرفون فيها باسمها، و شيئا فشيئا بدأ أساس عدم مسؤولية الدولة يهوي و يضعف حتى قال بعض الفقهاء بأنه لا يوجد تناقض بين سيادة الدولة و الإقرار بمسوؤليتها كما أن تصور عدم خطأ الدولة أو حكامها غير صحيح، و هكذا قرر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الدولة في بداية الأمر على أساس التمييز التقليدي المعروف بين أعمال السلطة و بين أعمال التسيير، بحيث أقر مسؤوليتها بسبب نشاط مرفق الشرطة و توالت الأحكام في اتجاه توسيع مسؤولية الدولة خاصة في مجال نشاط السلطة التنفيدية إلى درجة أن أصبحت اليوم مسؤولية الدولة مبدأ عاما و الإستثناء هو عدم مسؤوليتها.

أولا : الاساس الحديث للمسؤولية الخطئية للإدارة

تعد مسؤولية الدولة مقرونة بالخطأ المرفقي الذي يرتكبه أعوانها في الإدارة العمومية، فإلى جانب هذا النوع من المسؤولية عن الاخطاء المرفقية، ظهر ما يسمى بالمسؤولية عن مخاطر النشاط الإداري فهذه الأخيرة هي مسؤولية موضوعية تقوم في غياب الخطأ، بينما النوع الأول من المسؤولية الخطائية فان أساسها يقوم على الخطأ المرفقي و يبقي هذا النوع من المسؤولية هو الأصل، خاصة إذا كان الخطأ المرفقي واضحا و يسهل اثباته أو تحديده دون عناء كبير، بحيث تعتمد مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ إذا ثبت خطأها أثناء تسييرها للمرافق العمومية سواء بالمفهوم التقليدي أو المفهوم الحديث لهذه المرافق.

ثانيا: أهمية المسؤولية الخطئية أثناء استخدام الصلاحيات غير العادية في ظل الظروف الإستثنائية

الواقع، و ان كانت المسؤولية الخطئية، هي الأساس و الاصل المعتمد في تعويض المتضررين سواء أثناء الأحداث العادية أو غير العادية فإنها غير كافية و ذلك لعدة أسباب نذكر أهمها :

- أثناء حدوث اضطرابات فمن الصعب إثبات الخطأ بحيث يتعذر تحديد مرتكب هذا الخطأ.

- أنه من مبادئ العدل و المساواة أن تتحمل الإدارة مسؤولية التعويض حتى في ظل عدم التمكن من تحديد مرتكب الخطأ، بل و حتى لو لم يثبت خطأ الادارة، ذلك أن الدولة الحديثة أصبحت مسؤولة بحكم المواثيق و القوانين، وكذلك بحكم طبيعتها الحديثة عن وقاية المجتمع من المخاطر الإسثنائية، و تأمينه من كافة المخاطر الإجتماعية و أن حدوثها ناتج عن التقصير و الإهمال من جانبها في اتخاذ الإحتياطات لتأمين الجماعة من المخاطر غير العادية، غير أن هذا التقصير لم تستطيع الظروف و اعتبارات تحيط بطبيعة السلطة الإدارية أن تكشف عن الإهمال أو الخطأ المصلحي فتقوم مسؤوليتها على أساس المخاطر الإجتماعية و هذا (حسب رأي عوابدي عمار[1]). من هنا كان من الضروري التوسع إلى ما يسمى بالمسؤولية، دون خطأ من الادارة خاصة في ظل ظروف الأزمات و المخاطر غير متوقعة الحدوث .

---

[1]- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 240.

الفقرة الثانية : المسؤولية غير الخطئية: توسيع الأساس القانوني

إن الإكتفاء بأعمال المسؤولية الخطائية للإدارة، خاصة في ظل ظروف غير معتادة يتعذر التحكم فيها، يجعل من الصعب اثبات المخطئ و بالتالي يصعب من تعويض الضحية، الذي قد تضيع حقوقه، من هنا قام الفقه بتوسيع مسؤولية الإدارة و عدم الإكتفاء بالأخطاء المرفقية بحيث اقتبس من القانون الخاص ما يسمى بالمسؤولية عن المخاطر و طبقها على القانون العام و لو أنها مازالت مسؤولية احتياطية بحيث تظل المسؤولية عن الخطأ المرفقي، هي الأصل و الإستثناء هو المسؤولية دون خطأ عن مخاطر النشاط الإداري، و التي يلجأ إليها القاضي بسبب صعوبة إثبات الخطأ أو في ميادين تفرض فيها مبادئ العدل، تعويض الضحية و عدم تركها تـــئن تحت وطأة الأضرار الناتجة عن مخاطر إدارية، مع استحالة اثبات خطأ الدولة و إقامة المسؤولية الخطائية، من هنا كان من الطبيعي جدا أن يتم التوسع في نطاق تطبيق المسؤولية دون خطأ، و التي تقوم على أساس المخاطر فهذه الأخيرة انتشرت إلى مختلف ميادين النشاط الإقتصادي و الإجتماعي، و هذا الإنتشار المذهل يخدم بلا شك الضحية التي ظلت قبل ظهور نظرية المخاطر مهملة، فلا طالما نظر إلى المسؤولية من زاوية الفاعل دون الضحية الذي يعتبر حجر الزاوية في الغرض من استحداث المسؤولية دون خطأ الادارة .

أولا : أساس المسؤولية دون خطأ :

كما تمت الإشارة إليه سابقا فإن المسؤولية دون خطأ اعتمدت على عدة أسس نذكر منها:

أ- الطابع غير العادي للضرر الذي جاء كأساس لنظرية الضرر العادي.

ب– الثراء الذي تحصل عليه الإدارة من جرّاء نشاطها في مقابل إفقار الغير و هذا المبرر جاء كأساس لنظرية الإثراء بلا سبب.

ج- أما مبرر العدل و الإنصاف فاعتمدته نظرية العدالة المجردة .

د- و أخيرا جاء مبرر مخاطر النشاط الإداري كأساس نظرية المخاطر و التي يقصد بها " أن من أنشأ مخاطر ينتفع منها فعليه تحمل تبعة الأضرار الناتجة عنها ".

و بتطبيق هذا المفهوم على استخدام السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية لصلاحياته غير العادية، أثناء الظروف الاستثنائية نقول :" إن الغاية و المنفعة و الصالح العام الذي

تجنيه الإدارة من استخدام هذه الصلاحيات الواسعة، تفرض عليها تحمل تبعيات و مخاطر هذه الإختصاصات غير المحدودة.

إن المنافع التي تتحمل الإدارة أعبائها، هي منافع تعود للمجموعة العامة لذلك فإن هذه المجموعة العامة هي التي تتحمل الأعباء طالما أن المبلغ المدفوع للضحية يصرف من الخزينة العامة و التي ما هي في حقيقتها سوى تلك الضرائب التي يدفعها مواطنو المجموعة العامة .

و علينا الإستعانة برأي عمار عوابدي الذي يعد من أنصار نظرية المخاطر، كأساس قانوني سليم تستند إليه مسؤولية الإدارة دون خطأ و قد عدد عوابدي عمار، خلفيات نظرية المخاطر بقوله: " تستند نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية السلطة الإدارية إلى خلفيات قانونية و دستورية و اجتماعية و منها مبدأ الغنم بالغرم و مبدأ التضامن الإجتماعي و مبدأ العدالة المجردة التي توجب رفع الضرر مهما كان مصدره مجهولا و مبدأ المساواة أمام الأعباء و التكاليف، كما أن هناك مبررات فلسفية و سياسية و اقتصادية و اجتماعية، قامت حديثا تدعم هذه النظرية" .

إن الحديث عن نظرية المخاطر لمسؤولية الدولة عن تعويض الأضرار الناجمة عن استخدام الصلاحيات غير العادية ، لغرض مواجهة أخطار قد تؤدي إلى حدوث أضرار تصيب الأفراد و الممتلكات، هو في الحقيقة حديث عن المسؤولية عن المخاطر الإجتماعية، و بالضبط عن مخاطر العنف الجماعي .

و لقد أكد عوابدي عمار فكرة المخاطر الإجتماعية، كأساس لهذا النوع من المسؤولية بقوله:

" إن الدولة الحديثة أصبحت مسؤولة بحكم المواثيق و القوانين، و بحكم طبيعتها الحديثة عن وقاية المجتمع من المخاطر الإسثنائية، و أن حدوثها ناتج عن تقصير و إهمال من جانبها في اتخاذ الإحتياطات لتأمين الجماعة من المخاطر غير العادية، غير أن هذا التقصير و الإهمال لم تستطيع الظروف تحيط بطبيعة السلطة الإدارية أن تكشف عن الإهمال أو الخطأ المصلحي، فتقوم مسؤوليتها على أساس المخاطر الاجتماعية.

و لقد وفق شيهوب مسعود[1] في رأيه القائل بأن ذلك يعكس تطورات المخاطر، فهو لم يعد ذلك المفهوم المرتبط بالفائدة.

---

[1]- مسعود شيهوب المرجع السابق، ص 242.

إذن مسؤولية السلطة العامة عن المخاطر لم تعد بمثابة مقابل للفوائد التي تجنيها من هذه المخاطر، و إنما أصبحت مسؤوليتها تنبع من واجبها في حماية الأفراد من المخاطر، التي تأخذ طابعا عاما اجتماعيا و التي تنتج عن العيش المشترك في المجتمع، و لقد تم في هذا النوع من المسؤولية إهمال الوظيفة القمعية للمسؤولية لصالح وظيفة التعويض وأنه تم أيضا التخلي في هذه المسؤولية عن السببية الدقيقة للأضرار، إذ يكفي أن يكون الضرر ناتجا عن التجمهرات أو التجمعات دون حاجة لتشخيص محدث الضرر لقيام المسؤولية، المهم هنا هو حقيقة حدوث الضرر، و من هنا يبدو و كأننا انتقلنا من المسؤولية البحتة إلى البحث عن التعويض، أي انتقلنا من البحث عن الفاعل و محدث الضرر إلى معالجة هذا المضرور و تعويضه حيث يظهر الأمر من بعض جوانبه و كأنه تطبيق لنظرية الدولة المؤمنة، ليس فقط بموجب أقساط الضرائب التي يدفعها المواطنون، و التي تعتبر كأقساط تأمين حسب نظرية هوريو و إنما أيضا بسبب واجب الدولة في ضمانها بعض المخاطر الإجتماعية غير القابلة للتحمل من قبل الفرد لوحده.

و نشير هنا إلى أن القضاء الفرنسي، ذهب بعيدا في تقرير مسؤولية الدولة عن التعويض بغض النظر عن وقوع الضرر، **جرّاء التجمعات أو التجمهرات،** بحيث أنه اعتبر أعمال المقاومة الشعبية في مصطلح الفقه الغربي أعمال إرهاب مستوجبة للتعويض، و أخذ بنظرية المخاطر الإجتماعية، و بإسقاط هذه النظرية على موضوع رسالتنا في هذا الجزء ، **المتعلق بالمسؤولية غير الخطئية عند استخدام رئيس الجمهورية للصلاحيات غير العادية أثناء سلطات الأزمات،** نجدها مناسبة جدا للإجابة على الإشكالية المطروحة و المتمثلة في اعتماد نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية الدولة عن تعويض الأضرار، التي تنجم أثناء **الظروف الإستثنائية،** خاصة إذا استبعدنا نظريتا الضمان و الدولة المؤمنة كأساسين للمسؤولية باعتبارهما وظائف وأهداف للمسؤولية و ليس أساسا لها .

إن المبادئ التي سبق شرحها أعلاه، تفرض على الدولة تحمل مسؤولية التعويض، حتى و لو كان مصدر تلك الأعمال مجهولا و حتى لو لم يثبت خطأ الإدارة .

و يبدو أن المشرع الجزائري سار في هذا الإتجاه، بحيث لم يكتف بالإعتماد على ضرورة توفر علاقة السببية المعروفة بين الضرر و الخطأ، في مجال المسؤولية الخطئية، بل اتجه إلى اعتبار أن وقوع عمل إداري في ظل الظروف الإستثنائية حتى و لو كان شرعي و غير مقصود و لكنه أدى إلى ضرر فيمكن تعويض المتضرر منه و لا ينتظر، توفر خطأ جسيم و هذا تطبيقا للنظريات

الحديثة التي أصبحت تأخذ بمبدأ الخطر و ليس الخطأ، و بالتالي بدأ التوسع في مجال المسؤولية بدون خطأ، و ذلك يستشف من عدة نصوص قانونية و تنظيمية، (مثل قانون تعويض ضحايا الإرهاب و قانون الوئام المدني...). بحيث أصدر المشرع الجزائري وكذلك السلطة التنفيذية، عدة نصوص، خولت المتضرر حق الحصول على تعويض عن أعمال حدثت في ظل ظروف غير عادية، و أحدثت له أضرار و هذا حتى لو لم يرفع دعوى أمام قضاء الإلغاء و هذا بالطبع مع ترك المجال له مفتوحا للإتجاه إلى القضاء إذا رغب في ذلك .

إن هذا الإتجاه له إيجابيات كبيرة تعكس رغبة المؤسس الدستوري في الجزائر في **تطبيق الصلاحيات غير العادية مع توفير ضمانات كبيرة لحقوق و حريات المواطنين**، و هذا مسلك يجب التنويه به لأنه يخدم دولة القانون و يساهم في تحقيق مبدأ التوازن بين السلطات.

الفرع الرابع : عشوائية النصوص القانونية و التنظيمية المتعلقة بالتعويض عن أضرار حدثت أثناء استخدام الصلاحيات غير العادية

خلال المرحلة شبه الطويلة التي عرفتها الجزائر منذ بداية التسعينات، و التي شهدت استعمال رئيس الجمهورية للصلاحيات غير العادية، و ذلك لمواجهة الأحداث الخطيرة. فتم فرض حالتي الحصار ثم الطوارئ، لمدة تتجاوز العشر سنوات، و قد أدت تلك الأوضاع إلى أضرار جسيمة سواء في الأشخاص أو الممتلكات و حتى مؤسسات الدولة، لم تنجو من عمليات التخريب و الإرهاب، بحيث أن الأعمال الإرهابية، تركت أثارا و أضرارا تصعب معالجتها و ذلك لكونها مست الأرواح و الأملاك العامة و الخاصة على السواء، و في إطار حرص الدولة الجزائرية على ضمان حقوق ضحايا الإرهاب و حقوق ضحايا الأحداث الواقعة في إطار مكافحة الإرهاب، سارعت إلى إصدار عدة نصوص تشريعية و تنظيمية تصون كرامة ضحايا الإرهاب و ترعى مستقبلهم هذا من جهة، و من جهة أخرى، عرفت مناطق القبائل أحداث أخرى في نهاية التسعينات، اضرت بالأفراد و الممتلكات. فسارعت أيضا الدولة الجزائرية إلى إصدار نص قانوني يعوض ضحايا الأحداث التي رافقت الحركة من أجل إستكمال الهوية الوطنية، و ليت هذه الأحداث توقفت عند هذا الحد، بل حتى الطبيعة و بتقدير قادر، شهدت حدوث كوارث طبيعية نذكر منها زلزالي عين تموشنت و بومرداس و أيضا فياضات العاصمة، و بالتالي

ندرس قانون تعويض ضحايا الإرهاب (فقرة أولى). ثم النص المتعلق بتعويض ضحايا الأحداث التي رافقت الحركة من أجل استكمال الهوية الوطنية (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى : سطحية نصوص تعويض ضحايا الإرهاب (مرسوم 13 فبراير 1999)

جاء النص التنظيمي المذكور أعلاه لغرض التكفل بعملية التعويض عن الأضرار الجسمانية و المادية الناجمة عن الأحداث الواقعة منذ سنة 1991، و قد تضمن هذا النص العناصر التالية:

- **من حيث مدى سريانه:** يسري هذا النص ابتداء من أول يناير 1992 و يطبق على ضحايا الأعمال الإرهابية أو الحوادث الواقعة في إطار مكافحة الإرهاب بعد أول يناير 1992.

- **من حيث الضرر:** يتميز هذا النص بايجابيات كبيرة، و ذلك لكونه يشمل تعويض الأضرا ر الجسمانية و المادية و حتى ضحايا الإختطاف فيعوضون بمنحهم إعانات مالية، فقط يلاحظ إهمال تعويض الأضرار النفسية (المعنوية) .

- **من حيث الإختصاص:** أسند هذا النص إختصاص النظر في تعويض ضحايا الأعمال الإرهابية إلى الإدارة و ذلك بتشكيل خلايا ضحايا الإرهاب على مستوى الولايات تودع لديها ملفات التعويض[1] عن طريق تكوين ملفات إدارية.

- **من حيث وسائل الإثبات :** يتم إثبات الأضرار الناجمة عن العمل الإرهابي أو عن أحداث واقعة في إطار مكافحة الإرهاب، بواسطة بطاقة معاينة و إثبات تسلمها مصالح الأمن و تثبت أن الضرر ناجم عن أعمال إرهابية أو عن أحداث واقعة في إطار مكافحة الإرهاب، و بناء على بطاقة المعاينة هذه يتم إتخاذ مقرر يتضمن الإعتراف بصفة ضحية الإرهاب و هذا المقرر يصدر عن وزير الدفاع الوطني، بالنسبة للمستخدمين العسكريين و الشبيهين بهم، و مقرر صادر عن المدير العام للأمن الوطني، بالنسبة للضحايا التابعين للأمن الوطني و أخيرا مقررا من والي الولاية التي وقع في اقليمها العمل الإرهابي أو حادث، بالنسبة لكل الضحايا الأخرين (موظفين، عمال، و بطالين).

---

[1]- يلاحظ أن اللجان المكلفة بالتعويض هي لجان إدارية و ليست لمختصين في القانون، و هو نفس الوضع في مضمون قانون 15 أوت 1990، المتعلق بالتعويض عن أحداث العنف الجماعي، و بالتالي فمبدأ الفصل بين السلطات يفرض إسناد هذا الإختصاص إلى القضاء. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 236.

و ما يلاحظ على هذا النص أنه لم يتكلم عن الإجراء الواجب إتباعه في حالة رفض إعتراف الإدارة بصفة ضحية إرهاب، للشخص المضرور، كما أن هذا النص لم يتكلم عن الطعون أو الإجراءات الواجبة الإتباع في حالة سحب الإدارة لمقرر الإعتراف بصفة ضحية الإرهاب، بحيث اكتفت المادة 39 من المرسوم 99-47 بالقول :" في حالة ما إذا أثبتت مصالح الأمن أو الجهة القضائية المختصة، بعد الشروع في تطبيق أحكام المادة 38، و ذلك بدفع أجرة لذوي الحقوق، بأن سبب الوفاة لا يرجع إلى عمل إرهابي أو وضعية تخول الحق في الإستفادة من أحكام المرسوم، تتوقف الهيئة عن دفع الراتب و تقوم في إطار التشريع المعمول به، بإعادة تحصيل المبالغ المقبوضة بغير حق و بالنسبة لهذه الحالات، يجب على مصالح الأمن أو المصالح القضائية المختصة أن تخطر الهيئة المستخدمة بنتائج التحريات و التحقيق القضائي، و كان من الأجدر تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون التي من الممكن أن ترفع ضد قرارات عدم الإعتراف بصفة ضحية أعمال إرهابية، أو ضحية حوادث وقعت في إطار محاربة الإرهاب.

إذن فالتعويض يمنح بعنوان الأضرار الناجمة عن أعمال إرهاب من صندوق تعويض ضحايا الإرهاب المنصوص عليه في قانون المالية لسنة 1993 الصادر بتاريخ 19 يناير 1993 تحت رقم 93-01 المادة 193 منه الفقرة 05.

و بالتالي نلاحظ أن المسؤولية هنا تقع خارج نظام المسؤولية المقررة في المادة 139 من قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990، و هذا يعني أن المسؤولية لم تعد تتحملها البلدية و إنما صندوق تعويض ضحايا الإرهاب، و لكن هذا لا يمنع من اللجوء إلى القضاء للحصول على تعويضات سواء من حيث المبلغ أو من حيث الأشخاص و ذوي الحقوق المراد تعويضهم، باعتبار أن قانون البلدية، لم يحدد حد اقصى للتعويض و لم يقتصر عن الأضرار المادية، بل يمكنه التعويض حتى عن الأضرار المعنوية... مع الملاحظة أيضا أن نظام التعويض المذكور في المرسوم 99-47 يعتبر نظام مؤقت خاص بالأحداث الإرهابية، و تبقى المادة 139 من قانون البلدية الإطار و النظام العام الذي تؤسس عليه المسؤولية عن أحداث العنف الجماعي لأنها تشمل جميع الأضرار، و كذلك دائمة و ليست مؤقتة، هذا من جهة، و من جهة أخرى أن مفهوم المسؤولية، تطور بحكم أن الدولة أصبحت مسؤولة بموجب المواثيق و القوانين عن وقاية المجتمع و تأمينه من كافة المخاطر الإجتماعية، فالمسؤولية تطورت إلى مسؤولية غير خطئية

مؤسسة على المخاطر الإجتماعية، بعدما كانت مؤسسة على الإهمال المفترض من جانب سلطات البلدية عن حماية أمن المواطنين.

إن مسؤولية السلطة العامة لم تعد بمثابة مقابل للفوائد، التي تجنيها من هذه المخاطر، و إنما اصبحت تنبع من واجبها في حماية الأفراد من المخاطر التي تأخذ طابعا عاما (إجتماعيا) و التي تنتج عن العيش المشترك[1] .

كما يمكن القول و حسب نظرية هوريو أن تطبيق نظرية الدولة المؤمنة لا يتم فقط، بموجب أقساط الضرائب، و إنما أيضا بسبب واجب الدولة في ضمانها، بعض المخاطر الاجتماعية غير القابلة للتحمل من قبل الفرد وحده، و أن هذه القضية أخدت بعدا وطنيا، و لقد أحسن المشرِّع الجزائري، عندما حذى حذو نظيره الفرنسي في تصوره لنظرية المخاطر الإجتماعية، بحيث لم يكتفي بالإعتداد بالتجمعات و التجمهرات بل امتد إلى التعويض عن الاعمال الارهابية و ذلك لكون أفراد الجماعات الارهابية ليسوا أفرادا منعزلين بل يقومون بأعمال متتالية و منظمة على أوسع نطاق.

كما أن الأخذ بالمسؤولية غير الخطئية في مجال تعويض ضحايا الإرهاب، يعني أن الدولة الجزائرية عالجت كثيرا من الإشكاليات التي كانت مطروحة على الساحة الوطنية، فغالبا ما يكون منفذو الجرائم مجهولين. و أحيانا يُقضى عليهم من طرف قوات الامن أو الدرك أو الجيش و آخرون يقبض عليهم و يحاكمون، لكنهم معسرين فلا يقدرون على تسديد مبالغ التعويض، و ليس لهم أموال منقولة أو عقارات. و من جهة أخرى فإن البلديات ليس بإمكانها أن تتحمل مسؤولية التعويض عن أضرار ناتجة عن أعمال إرهابية تمارس تقريبا على كافة أنحاء تراب الوطن.

أما بخصوص ما يتعلق من الغرض من أخذ هذا النص في المطلب المتعلق بالرقابة القضائية، فيجب القول أنه كان من الأجدر أن يتضمن أحكام تعطي اختصاص النظر في تعويض ضحايا الأعمال الإرهابية للقضاء و ذلك عوض إسناد هذا العمل إلىالإدارة المتمثلة في خلايا ضحايا الإرهاب على مستوى الولايات، التي تودع لديها ملفات التعويض، بحيث أن رجال القانون يرون بأن هذا الإختصاص هو من صميم صلاحيات القضاء باعتبار أن الأمر يتعلق بمسؤولية السلطة العامة دون خطأ وذلك لكون إثبات أركان المسؤولية (الضرر و العلاقة السببية) و احتمالات الإعفاء من هذه المسؤولية من إختصاص رجال القانون المتخصصين، و المعروف أن

---

[1]- مسعود شيعوب، المرجع السابق، ص 242.

الإداريين يغلب عليهم التكوين الإداري أكثر من التكوين القانوني[1]، و بالتالي لا يتحكمون أحيانا في مجال معقد يطغى عليه الجانب القانوني أكثر من الجانبين الإداري و الطبي، بالإضافة إلى ذلك فهناك مبدأ الفصل بين السلطات الذي يفرض عدم تدخل السلطة التنفيذية في اختصاصات السلطة القضائية، فهذه الأخيرة هي السلطة التي منحها الدستور مهمة حماية المجتمع و الحريات و المحافظة على حقوق الأفراد و الجماعة، بحيث تنص المادة 139 من دستور 1996 على ما يلي : " تحمي السلطة القضائية المجتمع و الحريات و تضمن للجميع و لكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية "

من هنا يبدو أن الإدارة و كأنها تمارس إختصاص القضاء، بحيث تم الأخذ بالمسؤولية الإدارية، دون خطأ و القائمة على أساس المخاطر الإجتماعية التي تسبب في حدوثها إرهابيون، أو ناجمة عن أحداث وقعت بمناسبة القيام بإحدى مهمات الأمن، أو في إطار مهمات قام بها قانونا أشخاص مرخص لهم بحمل سلاح ناري للدفاع المشروع عن النفس، أو في إطار المشاركة في مكافحة الارهاب.

و بالتالي ما يمكن قوله حول هذه الفترة هو تقديم الإقتراحات التالية :

- أن يتم النص صراحة على تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون التي من الممكن أن ترفع ضد قرارات عدم الإعتراف بصفة ضحية أعمال إرهابية، أو ضحية حوادث وقعت في إطار محاربة الارهاب .

- أن يتم التكفل بهذه الوضعية بموجب نص قانوني يناقش و يصادق عليه البرلمان، و هذا لغرض الإستفادة من التجربة الإسبانية الكبيرة في مجال محاربة الإرهاب، الذي تقوم به منظمة إيتا الباسكية، بحيث أصدرت قانونا في 26 ديسمبر 1994 تحت رقم 09، تضمن قواعد تكفل تعويض ضحايا الإرهاب (المادتين 25، 24)، و قد نص على التزام الدولة بتعويض الأضرار الجسمانية الناتجة مباشرة أو بمناسبة الجرائم الإرهابية، سواء ترتبت تلك الأضرار عن إعتداءات إرهابية أو ناجمة عن عمليات الشرطة لردع و قمع تلك الإعتداءات، ويحدد القانون كذلك القواعد المنظمة لعملية التعويض و تقدير قيمته التي تحدد في ضوء الظروف الشخصية و العائلية و المهنية للضحية و درجة العجز التي لحقته .

---

[1] - مسعود شيهوب المرجع، السابق، ص 235.

- بما أن هذا التعويض المقرر في هذا النص المؤقت و غير الدائم، و الخاص بالأحداث الواقعة في فترة محددة ابتداء من 1991 فإن المادة 139، تبقى الإطار العام الذي تؤسس عليه المسؤولية عن أحداث العنف الجماعي .

المطلب الثاني : الرقابة غير القضائية: ضمانة قانونية هامة لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، أثناء استخدام الصلاحيات غير العادية

يقول الفيلسوف **آلان** في كتاب جون ماري بريتون: أين هي الديمقراطية؟ إلا في السلطة الثالثة، التي لم يعرفها علم السياسة و اسمها الرقابة البرلمانية .

إن وقوع أحداث إستثنائية يضع الدولة في مأزق بحيث تحتار في الطريقة التي تتبعها لضمان إستمرارية مؤسسات الدولة و الحفاظ على النظام العام و استتباب الوضع، بينما تتحفظ على احتمال الوقوع في ما يسمى بتعسف السلطة و الخروج عن المشروعية، باعتبار أن **تطبيق النظام القانوني الإستثنائي في ظل الظروف غير العادية يؤدي إلى انحصار الحقوق و الحريات،** و لغرض الخروج من هذه الإشكالية، و من أجل ضمان عدم المساس بهذه الحقوق و الحريات، اعتمد الفقه و القضاء و التشريع على **إخضاع الإجراءات الإستثنائية بالإضافة إلى الرقابة القضائية إلى أنواع أخرى من طرق الرقابة** تمثلت فيما يلي :

- رقابة السلطة التشريعية (البرلمان) .
- الرقابة الشعبية (الإستفتاء)
- الرقابة الدستورية و هذا في الدستور الجزائري ...

إذن فهذه الهيئات تشكل ضمانات هامة لحقوق و حريات الأفراد بحيث تعتبر وسائل رقابية على السلطة التنفيذية، تسمح بمواجهة الإستخدام غير الصحيح للسلطات الإستثنائية، فنتناول وضعية هذه المؤسسات في النظام الدستوري الجزائري و مدى قدرتها على مراقبة السلطة التنفيذية أثناء تطبيق سلطات الضرورة.

الفرع الاول : الرقابة البرلمانية على استخدام الصلاحيات غيرالعادية

عند لجوء رئيس الجمهورية لإستخدام الصلاحيات غير العادية لمواجهة الظروف الإستثنائية التي تهدد مؤسسات البلاد، أو تكاد أن تحدث أضرار بها، فإنه يخضع لمراقبة السلطة التشريعية المتمثلة في غرفتي البرلمان، هذه الأخيرة تضع تصرفات و أعمال السلطة التنفيذية تحت المجهر من خلال الوسائل الرقابية المتعددة.

الفقرة الاولى : الإنعقاد الوجوبي لغرفتي البرلمان

بالرجوع لأحكام المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 1996، نجدها تلزم غرفتي البرلمان بالإجتماع معا بحيث نصت على ما يلي :

"...إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا " .

و نفس الحكم أتت به المادة 93 في فقرتها الرابعة **"يجتمع البرلمان وجوبا."** كذلك نصت الفقرة الثانية من المادة 95 على وجوب اجتماع البرلمان، خلال فترة التعبئة العامة .

من خلال المواد المذكورة سابقا يتضح بأن لجوء رئيس الجمهورية لإستخدام إحدى حالات الضرورة : الطوارئ، الحصار، الحالة الاستثنائية، الحرب. يؤدي حتما إلى اجتماع غرفتي البرلمان و استمرار انعقادها طوال هذه الفترة. فهل تكون الرقابة فقط خلال ممارسة الصلاحيات العادية؟ بينما تبقى الصلاحيات غير العادية من اختصاص الرئيس وحده الذي يتخذ جميع الإجراءات لاستتباب الوضع دون أن تشاركه أية مؤسسة في ذلك ؟ و بعبارة أخرى هل أن البرلمان لا يستطيع ممارسة الإختصاص التشريعي أو الرقابي إلا خلال فترة الدورة العادية ؟

قبل الاجابة على هذه التساؤلات تجدر الملاحظة أن اجتماع البرلمان الوجوبي، يكون ممكن في بعض الحالات، و لكن قد يكون غير ممكن في ظل حالات أخرى. و ذلك مثل عملية احتلال أو عدوان خارجي على البلاد. فهنا قد يستحيل إجتماع هيئتي البرلمان، و بالتالي اقترح في هذا المجال ضرورة تعديل مواد الضرورة و ذلك بإضافة عبارة **"إلا إذا لم تتوفر شروط انعقاده"** و تكون كما يلي : **"ينعقد البرلمان بغرفتيه وجوبا إلا إذا تعذر ذلك"**. لأنه إذا تعذر انعقاد البرلمان، فكيف تكون عليه الوضعية القانونية لسلطات الرئيس غير العادية، أي كيف يمكن تفسير استخدام الرئيس لسلطات الضرورة في غياب شرط دستوري واضح و هو عدم اجتماع البرلمان؟. فهل تعتبر كل إجراءاته غير مشروعة؟. لذلك فلا بد من تعديل و إتمام هذه

المواد المذكورة سابقا، و ذلك إذا ما توقفت المؤسسات الدستورية عن العمل، خاصة مؤسسة البرلمان، لحدوث موانع مثل احتلال جزء من التراب من طرف دولة أجنبية .

أما بخصوص اجتماع هيئتي البرلمان خلال هذه الفترة، فيعتبر عمل ايجابي و هام لكونه يشكل قيدا و شرطا شكليا على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، كما أن البرلمان يستمر في عمله العادي خلال الدورات العادية، و هذا لا يمنع رئيس الجمهورية من مباشرة التدابير و الاختصاصات التي تخولها له مواد الضرورة؟. أما البرلمان فله أن يجتمع بصفة متواصلة و مستمرة أثناء تطبيق الاحكام الاستثنائية، و لكن ليس له سلطة التشريع أو المراقبة، إلا خلال حلول فترة الدورة العادية، أو خلال فترة تلاقي بين الاجتماع الوجوبي للبرلمان و الدورة العادية له، بحيث يمكن للبرلمان مناقشة و التصويت على القوانين، بحلول فترة الدورة العادية و إقترانها بالفترة الاستثنائية، فله حق ممارسة صلاحياته العادية، و حق الرقابة البرلمانية.

و على خلاف هذا الرأي يوجد رأي ثاني ينكر دور البرلمان في ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية خلال الظروف الاستثنائية، بحيث يعتبر هذا الرأي أن اجتماع البرلمان، هو شكلي فقط ، دون أن تكون له القدرة الكاملة على ملاحظة و مراقبة استعمال رئيس الجمهورية للصلاحيات غير العادية[1]، فكل الاجراءات المتخدة خلال هذه الفترة تخرج عن رقابة غرفتي البرلمان، و يستدل أصحاب هذا الراي على الاجراء العملي الذي تم في 1963/01/03 في الجزائر بحيث أن رئيس الجمهورية (أحمد بن بلة) عندما لجا إلى إقرار الحالة الاستثنائية أصدر بيان رئاسي تلاه رئيس المجلس الوطني على النواب و أعلن فيه استعمال المادة 59 من دستور 1963 [2]،

و يبدو أن سبب لجوء رئيس الجمهورية إلى استخدام كل السلطات دون غيره هو استناده على الاتجاه القائل بأن سلطات التشريع الممنوحة للبرلمان خلال الظروف العادية، تخول لرئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية و تدخل في نطاق اختصاصه الاستثنائي ، بإعتباره

---

[1]- عبدالله بوقفة أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دارهومة 2002، ص 473

[2]- بخصوص التصريح الرئاسي الذي تمت قراءته من قبل رئيس المجلس على النواب، و هذا بتاريخ 03 أكتوبر 1963، بحيث تم إقرار الحالة الإستثنائية وفقا لنص البيان التالي:

« En conséquence, conformément au vœu du peuple et du F.L.N, je mets en œuvre cet article 59 de la constitution à partir du moment présent 03/10/63. j'assume les pleins pouvoir » . (JORA n°73 du 03/10/63.)

السلطة الوحيدة المختصة، بنص صريح من الدستور دون غيرها و دون حاجة لموافقة أية هيئة أخرى، بتقدير مدى توافر شروط الضرورة، و بالتالي اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة ذلك الوضع الخطير الذي يهدد استقرار البلاد و المجتمع معا.

على كل حال لا تخفى على أحد أهمية وجود هيئة تشريعية تظل تمارس اعمالها في ظل ظروف استثنائية صعبة، بحيث تراقب استخدام السلطة التنفيذية للصلاحيات غير العادية، و هذا في ذاته يشكل ضمانة و لو شكلية لحقوق و حريات الأفراد، بحيث أن وجود ممثلي الشعب في تلك الفترة أحسن بكثير من غيبتهم .

الفقرة الثانية : عدم تمديد حالتي الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة غرفتي البرلمان و تنظيمها بموجب قانون عضوي : خطوة في اتجاه تفعيل الرقابة البرلمانية

لا شك أن الفقرة الثانية من المادة 91، و كذلك نص المادة 92، تعتبران من أهم التعديلات و من أهم الضمانات التي أتى بها دستور 1996 بحيث أعطت هاتين المادتين مكانة كبيرة للرقابة البرلمانية على استخدام رئيس الجمهورية لسلطات الضرورة، إذ أن تمديد حالتي الطوارئ أو الحصار أصبحت تتوقف على مدى قبول و موافقة الهيئة التشريعية الممثلة للشعب و التي لها السلطة الكاملة في إصدار تشريع ينظم هاتين الحالتين و هذا يعني اضفاء الشرعية القانونية على سلطات الضرورة من جهة كما يعني أن البرلمان يبقى يمارس صلاحياته طوال فترة الضرورة و هذا بالطبع يؤدي إلى اشراك البرلمان في تسيير المرحلة الإستثنائية، و عدم البقاء في موقع المتفرج و الملاحظ كما كان عليه الأمر في الدساتير السابقة.

أما في ظل هذه الأحكام الجديدة فإنها أوردت قيود شديدة على أعمال السلطة التنفيذية، خلال فترة الأزمة، بحيث كما أشرنا سابقا، يجب تنظيم حالة الطوارئ و الحالة الإستثنائية بموجب قانون عضوي صادر عن غرفتي البرلمان إضافة إلى منع تمديدها إلا بترخيص و موافقة البرلمان، و هذا ما يؤكد الدور الرقابي الذي أعطاه المشرع الدستوري في 1996، لهيئة البرلمان سواء من حيث مدة إعلان الحالتين المذكورتين سابقا أو من حيث تنظيمهما. مما يحقق للأفراد ضمانات هامة لحماية حقوقهم و حرياتهم و ذلك يتضح مما يلي :

- أن سلطة إعلان إحدى الحالتين مقيدة من حيث المدة، ولا ينبغي أن تتعداها، بمعنى آخر لكي يكون تصرف رئيس الجمهورية سليما من الناحية الدستورية، فيجب أن يصحب الإعلان، تحديد

مدة حالة الطوارئ أو حالة الحصار، و التي بمجرد إنتهائها ترفع الحالة المقررة، إلا إذا استمرت الأوضاع متدهورة، ففي هذه الحالة يطلب رئيس الجمهورية من المجلس الشعبي الوطني، الموافقة على تمديد تلك المدة، و يُعد هذا قيْدا هاما، بحيث لا يمكن لرئيس الجمهورية تمديد المدة إلى بموافقة المجلس، أما إذا رفض هذا الأخير عملية التمديد فإن حالة الحصار أو الطوارئ ترفع[1]..

- أن تنظيم حالتي الطوارئ و الحصار يتم بموجب نص تشريعي تعده السلطة المكلفة بالتشريع تراعي فيها حقوق و حريات الأفراد، و كذلك أسباب اللجوء لإحدى الحالتين السابقتين، و حتى الغاية المرجوة من إعلانهما، و هذا يشكل في ذاته ضمانة على عدم الإنحراف عن استخدام الصلاحيات غير العادية، لأغراض أخرى غير تلك التي أعلنت من أجلها.

- أن تحديد مدة حالتي الطوارئ أو الحصار، يعني التوافق مع المبدأ الذي تأسست عليه فكرة النظام القانوني الإستثنائي، و هي أن النظام هو مؤقت و ليس دائم، كما أنه غير عادي و ليس مألوف و يتم رفعه في أقصر وقت ممكن، أي بمجرد انتهاء مسببات اللّجوء إليه، و لعل أن تحديد المدة و اشتراط موافقة البرلمان على التمديد، هو عامل مقيِّد للسلطات الواسعة للرئيس في ظل هذه الظروف، بحيث يجعله في وضعية غير مريحة إذا ما حاول تمديد هذه الحالات، و ذلك لكونه ملزم بإقناع ممثلي الشعب على فترة التمديد، كما أنه يجتهد كثيرا في تقرير الوقائع و حساب النتائج المترتبة عليها، و هذا ما يدفعه إلى إيجاد حلول، في الآجال التي التزم بها في المدة الأولى.

من هنا نصل إلى أهمية هذه الضمانة المتمثلة في تقييد صلاحيات رئيس الجمهورية بمدة زمنية معينة، لا تمدد إلا بموافقة ممثلي الشعب و في حالة الإستمرار فيها، بعد هذه المدة و دون موافقة سلطة التشريع، يعني الوقوع فيما ذهب إليه **لامارك**، الذي أقر بأن الإجراءات الواقعة بين 25 أفريل 1961 و 30 سبتمبر 1961، عند ما لجأ الرئيس الفرنسي ديغول إلى الإستمرار في العمل بأحكام المادة 16 من الدستور الفرنسي بشأن الأوضاع في الجزائر، بأن جميع أعماله غير مؤسسة من الناحية القانونية و الدستورية و نفس الإتجاه أخذ به **فيدل** و **لفيه** اللذين قررا

---

[1]- بوالشعير السعيد مرجع سبق ذكره ص 270-271

بأن امتداد السلطات الإستثنائية حتى آخر سبتمبر 1961، كان مناقضا للدستور، ذلك أن السلطات الدستورية العامة كانت في حالة تسمح لها بأداء مهامها[1] .

إذن فتحديد مدة حالة الطوارئ أو الحصار من جهة و إعطاء سلطة الموافقة الإلزامية لمؤسسة البرلمان من جهة أخرى هو تدعيم حقيقي لرقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية خلال الظروف غير العادية، باعتبار أن محاولة الإستمرار في تطبيق هذه الحالات خارج تلك المدة، و بدون موافقة البرلمان عليها، أو بدون طلب رأي هذه الهيئة، قد يؤدي إلى عدم التطابق مع مضمون الدستور و مع الأغراض التي أتى بها النظام القانوني الإستثنائي، و ذلك ما توصل إليه **ديفرجيه** في شأن استخدام الجنيرال ديغول في تطبيق سلطات المادة 16، رغم انتهاء التمرد العسكري هو بمثابة إنحراف حقيقي بالسلطة و ينطوي على انتهاك للدستور .

و الواقع أن دستور 1996 تفادى سلبيات دستور 1989، بحيث حاول إعطاء فعالية أكثر للبرلمان، و ذلك من خلال إضافة شرط موافقة الغرفة الثانية للبرلمان (مجلس الأمة) إلى جانب الغرفة الأولى على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، كما أنه أنشأ نص جديد تضمنته المادة 92، التي ألزمت تنظيم الحالتين المذكورين آنفا بقانون عضوي .

و يعتبر هذا الإجراء بمثابة تطور ايجابي و كبير في النظام الدستوري الجزائري في المجال المتعلق بالنظام القانوني الإستثنائي، و لغرض تدعيم الرقابة البرلمانية أكثر فيمكن تقديم إقتراح جديد بشأن إدخال تعديلات على المادة 91، و كذلك اقتداء بالمؤسس الدستوري المصري الذي أضاف إلى المادة 148 من الدستور المصري لسنة 1971، إجراء جديد و هو عرض إعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب خلال 15 يوما ليقرر الموافقة عليها، و أما إذا لم يوافق عليها فتعتبر منتهية منذ ذلك التاريخ. أما إذا كان المجلس منحلا فإنه يجب عرض الإعلان على المجلس الجديد في أول إجتماع له .

و في الجزائر فإن الأمر أصبح ميسر خاصة بوجود أحكام المادة 92، و التي أجازت تنظيم هاته الحالة، بموجب قانون عضوي، و يمكن إضافة اقتراح في هذا الشأن بحيث يكون كما يلي :

---

[1]- فيدال و دلسولفي، القانون الإداري 1982، نقلا عن وجدي غابريال ثابت، المرجع السابق، ص 76.

" تُعرض حالة الطوارئ أو الحصار التي قررها رئيس الجمهورية، على غرفتي البرلمان خلال أجل الشهر التالي مثلا، **فيُبدي رأيه فيها** (بحيث لا يبقي مجرد رأي استشاري) ايجابا أو سلبا فإذا وافق عليها، وجب تنظيمها بقانون عضوي" .

الفقرة الثالثة: توجيه خطاب للأمة : إختياري و ليس إلزامي

تعتبرمسألة توجيه خطاب للامة أداة هامة لاعلامها، بالانتقال من وضع عادي الى وضع غير مالوف، أي الانتقال من مرحلة النظام القانوني العادي الى مرحلة النظام القانوني الاستثنائي ، و هذا في ذاته يعبر عن الانتقال من وضع عادي الى وضع خطير يتحتم فيه تطبيق نطاق حقوق و حريات الافراد و لكن رغم الاهمية القانونية و السياسية و حتى الاعلامية ، لهذا الضابط الذي يعتبر أداة رقابة تكون في شكل اعلام الرئيس للامة، بانه يستعمل سلطات استثنائية و ينتقل من النظام القانوني العادي الى النظام القانون الاستثنائي، لغرض تحسيس الشعب بان الضرورة تفرض تضييق حقوق و حريات الافراد، كما ان خطاب الامة لا بد و ان يعتمد على التبريرات لغرض اقناع المجتمع بأن يقيد نشاطاته الفردية و الجماعية في مجال الحقوق و الحريات، و كل هذا لغرض توفير الامن للجميع و ضمان وحدة البلاد و سلامتها الترابية و الحفاظ على استمرار السير العادي لمؤسسات الدولة .

إذن فرغم القيمة القانونية لهذه الوسيلة فإن المشرع الدستوري لم يدرجها ضمن أحكام المادتين 91 و 92 من التعديل الدستوري لسنة 1996، و اكتفى بالنص عليها في إطار المادة 95 المتعلقة بحالة الحرب، بحيث نصت الفقرة الأخيرة منها على توجيه رئيس الجمهورية خطاب للأمة يعلمها بحالة الحرب.

و الواقع أن المشرع الدستوري اكتفى بذكر هذه الوسيلة في المادة المتعلقة بحالة الحرب، ربما لإقتناعه بأن هذه الوضعية هي أخطر إجراء إستثنائى يلجأ إليه رئيس الجمهورية بحيث يؤدي صراحة إلى وقف العمل بالدستور. و تجميع كل السلطات في يد رئيس الجمهورية، أما في باقي الحالات الاستثنائية الأخرى فلا يشترط توقيف الدستور بحيث أن باقي المؤسسات الدستورية يمكنها أن تبقى تشتغل بل و قد تساهم في تدعيم صلاحيات الرئيس في مواجهة هذه الظروف العصيبة. كما أن الدستور لا يمنع رئيس الجمهورية من توجيه خطاب للأمة بحيث أن المادة 70[1]

[1]- المادة 70 من دستور 1996: يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة... له أن يخاطب الأمة مباشرة.

واضحة، و تعطي للرئيس حق مخاطبة الأمة مباشرة سواء في ظل الأوقات العادية أو في ظل الاوقات الحرجة، و لكن من جهة أخرى، **لا يوجد ما يلزمه** على إعلام الأمة بالأوضاع الجديدة بإعتبار أن توجيه الخطاب في النص المذكور سابقا، إختياري و تبقى السلطة التقديرية للرئيس، و لهذا فإن واجب التنصيص على هذه الوسيلة الرقابية إن صح التعبير في مضمون الدستور أصبح أكثر من الضروري، نظرا للإيجابيات التي توفرها، و نحملها كإقتراح في المادتين 91و 92 و ذلك وفقا لما يلي :

- الإحاطة رسميا، من قبل المسؤول الاول على البلاد، بوجود خطر حقيقي على اوضاعها و يحدد فيه نوع الخطر الواقع (اضراب، عصيان، حرب...).
- أنه أخر إجراء شكلي يكمل الإجراءات الشكلية السابقة (أراء رئيس المجلس لشعبي الوطني، رئيس الحكومة...) لكي يعبر به عن اكتمال الإجراءات الشكلية اللازمة، لإعلان الحالة الإستثنائية، و الإنتقال الفعلي لمرحلة الضرورة باعتبار ان النظام القانوني العادي يشكل حد فاصل بينه و ببين النظام القانوني العادي.
- أن هذا الخطاب من شأنه أن يتضمن أولا السبب و ثانيا الغرض من اللجوء لإستخدام سلطات الضرورة و النتائج المترتبة عليها من تضييق الحقوق و الحريات التي تتصل مباشرة بحياة الإمة.

الفرع الثاني : الرقابة الشعبية عن طريق الإستفتاء

باستعراض أحكام التعديل الدستوري في الجزائر الصادر 1996 و لا سيما المواد 91-93-95-96، نجدها تفتقد لما يسمى بالرقابة الشعبية على صلاحيات رئيس الجمهورية خلال الظروف غير العادية، بحيث أن الرئيس غير ملزم باللجوء للإستفتاء الشعبي في تقرير إحدى الحالات الإستثنائية.

الفقرة الأولى : عدم إجبارية الرقابة الشعبية

يُعرف الإستفتاء بأنه أخذ رأي الشعب في قضية ما، و يلاحظ أن العديد من دساتير الدول تلزم بعرض الإجراءات الاستثنائية خلال مدة زمنية محددة على الإستفتاء الشعبي، و هذا يعني إخضاع ما يتخذ من تدابير إستثنائية للرقابة الشعبية، و موافقة الهيئة الإنتخابية و بالتالي

إعطاء هذه العملية دلائل سياسية هامة، تشكل ضمانة دستورية للسلطة التنفيذية في مواجهة الظروف الطارئة، و يتولى الشعب بكافة فئاته تحمل الآثار المترتبة على هذه الحالة، خاصة فيما يتعلق بتضييق نطاق حقوق و حريات الأفراد، و بالتالي فاللجوء لطلب موافقة الشعب، بمعنى تحصين ما يتخذه رئيس الجمهورية من تدابير خلال تطبيق النظام القانوني الإستثنائي، بحيث يضفي بهذا التصرف (الإستفتاء) الصبغة الشرعية على ما يصدره من إجراءات .

و لكن رغم هذه الإيجابيات، فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يتطرق إلى مسالة الإستفتاء الشعبي، بحيث منح كل صلاحيات اللجوء لتطبيق النظام الإستثنائي إلى رئيس الجمهورية دون إمكانية اللجوء الإلزامي لطلب رأي الشعب في هذه المسألة، رغم أنه لا يوجد مانع قانوني يحول دون لجوء رئيس الجمهورية للشعب، وقد إقتصر نص المادة 97 الفقرة الثانية، على إلزامية عرض إتفاقيات الهدنة و المعاهدات التي يعقدها الرئيس إلى الموافقة الصريحة من البرلمان ..

إن عرض الصلاحيات غير العادية (الحصار ...)، على التصديق الشعبي من شأنه أن يعطي الإجراءات الإستثنائية قيمة قانونية كبيرة، حتى أن هناك من اعتبرها مثل سليمان الطماوي بأنها أعمال تصنف في درجة أعلى من الأعمال القانونية و ذلك لكون الرئيس يمارسها أولا، بترخيص من الدستور و ثانيا لكونها تعرض على التصديق الشعبي الذي يعتبر صاحب السيادة و الممارس الحقيقي لها، و من جهة أخرى، إذا رفض الشعب المصادقة و الموافقة على هذه الإجراءات الإستثنائية أو بعضها فتلغى.

و الواقع أنه من الأهمية البالغة الأخذ باقتراح عرض الإجراءات و التدابير السريعة التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال الظروف الإستثنائية على رأي الشعب، و هذا باعتبار أن الإستفتاء هو مكمل للإجراء السابق المتمثل في توجيه خطاب للأمة، حتى يقول الشعب كلمته بالموافقة أو الرفض خلال مدة زمنية معينة خاصة و أن الأصل التاريخي لنشوء سلطات الضرورة يعود إلى المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958، هذا الأخير الذي ينص على ان رئيس الجمهورية لا يمكنه إعلان الحرب إلا بترخيص من البرلمان .

حقيقة أن حالة الضرورة و طبيعة الأخطار الواقعة تفرض على رئيس الجمهورية القيام بواجباته بسرعة فائقة دون انتظار ترخيص من باقي المؤسسات الأخرى، و لكن من المنطقي جدا أن تستشار، بل و يُأخذ برأيها حتى بعد فترة زمنية معينة، من إعلان الحالة الإستثنائية حول

استخدام هذه الصلاحيات الخطيرة و كل هذا من أجل إشراك كل المؤسسات الدستورية بما فيها الشعب صاحب السيادة في تسيير هذه المرحلة و الوصول إلى إنقاذ الدولة، و المجتمع من خطر الإنهيار و الفوضى، باعتبار أن السلم الإجتماعي هدف نبيل يسعى الجميع إلى تحقيقه بأقل التكاليف.

و بالتالي فخلاصة القول أن اللجوء إلى استشارة و طلب رأي الشعب عن طريق الإستفتاء يعني ببساطة إعطاء الشعب حق حل الأزمة بنفسه رغم أن هناك من يعارض هذا المبدأ مستندا إلى أن الشعب لا يستطيع مواجهة مثل هذه الظروف التي يكون فيها أمن الدولة مهدد و أستعمال القوة يصبح مطلوب لمواجهة العنف الواقع و الذي لا يحتمل التأخير.

إذن فيجب الموازنة بين حق الرئيس في ممارسة صلاحياته غير العادية بأقصى سرعة ممكنة خلال تلك الأحداث و بين إشراك الشعب في هذه المرحلة عن طريق أخذ رأيه، و هذا باعتبار الإستشارة و التصديق الشعبي هما بمثابة رقابة سياسية من الشعب مكملة للرقابة، البرلمانية الممارسة على أعمال الرئيس، بينما رقابة الشعب تشكل دعم سياسي للرئيس فيما يتخذه من إجراءات، و أخيرا فإنها تؤدي إلى تحقيق التطابق و التوافق مع مضمون المادتين 6 و 7 من دستور 1996 التي تنص على أن الشعب هو مصدر كل سلطة، و أن السلطة التأسيسية ملك للشعب، الذي يمارس سيادته عن طريق الإستفتاء .

الفرع الثالث : الرقابة الدستورية على استخدام الصلاحيات غير العادية.

تتمثل الغاية من ممارسة الرقابة الدستورية في النظر في مدى مطابقة الصلاحيات غير العادية، و الإجراءات المتخذة من رئيس الجمهورية، لأحكام النص الأساسي في البلاد، ألا و هو الدستور باعتباره أعلى نص تشريعي في هرم النظام الدستوري الذي يفرض احترام النص الأدنى للنص الأعلى و عدم مخالفته لغرض تحقيق مبدأ الشرعية، و في هذا المجال فإن الغاية من الرقابة الدستورية هو التحقق من عدم إغفال السلطات لحقوق المواطنين و حرياتهم الأساسية المنصوص عليها في الدستور[1] و في هذا الجزء نتساءل عن دور المجلس الدستوري في الجزائر، في ممارسة الرقابة على دستورية الصلاحيات غير العادية أثناء الظروف الإستثنائية، بحيث نوضح ما إذا تم منح المجلس الدستوري رقابة حقيقية، ثم نوضح الإجراءات و الضوابط التي يمكن للمجلس

---

[1] - المادتين 163، 164 من دستور 1996.

الدستوري استخدامها (كإبداء الرأي، الموافقة ...) في مواجهة التدابير غير العادية المقررة خلال الحالة الإستثنائية؟ و أخيرا نبين القيمة القانونية لأراء هذا المجلس، و هل تمارس مسبقا قبل إعلان الحالة الإستثنائية أم أنها تأتي لا حقا بعدها ؟

الفقرة الأولى: الأساس القانوني للرقابة الدستورية و موضوعها

إن مهمة حماية الدستور تدعمت بموجب نص المادة 163، من التعديل الدستوري لسنة 1996 و التي نصت على ما يلي :

" يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور، كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الإستفتاء و إعلان نتائجها."

أما المادة 165 من نفس الدستور فتناولت صلاحيات المجلس الدستوري بحيث جاءت كما يلي:

" يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الإختصاصات التي خوّلها إياه صراحة الدستور، في دستورية المعاهدات و القوانين و التنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية." .

كما يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية، بعد أن يصادق عليها البرلمان (مثل قانون تنظيم الطوارئ).

أما المادة 168، فقد وضّحت بأن المجلس الدستوري إذا ارتأى عدم دستورية معاهدة أو إتفاق أو إتفاقية فلا يتم التصديق عليها.

كما أنه إذا ارتأى أيضا، أن نصا تشريعيا أو تنظيميا، غير دستوري فيفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم صدور قرار المجلس.

من خلال ما سبق يتضح أن المجلس الدستوري، باعتباره هيئة دستورية مستقلة تتولى السهر على حماية الدستور، و ذلك بمراقبة دستورية القوانين و التنظيمات و المعاهدات، كما يسهر على صحة عمليات الإستفتاء الشعبي إضافة إلى مهام استشارية أخرى لا تدخل في نطاق هذا الموضوع ...

و من بين الإختصاصات الهامة التي يتولاها المجلس الدستوري، ما نصت عليه المادة 165، في فقرتها الثانية:

" يبدي المجلس الدستوري، بعد إخطار من رئيس الجمهورية، رأيا وجوبا، في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان. ".

إذا عندما يقوم رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري، بغرض النظر في دستورية قانون عضوي، فإن هذا المجلس يصدر رأيه وجوبا في مدى مطابقة ذلك القانون، لأحكام الدستور، و بالطبع إذا ارتأى المجلس الدستوري، بأن النص القانوني غير دستوري فإن هذا الأخير يفقد أثره، ابتداء من يوم صدور قرار المجلس طبقا لأحكام المادة 169، من التعديل الدستوري لسنة 1996[1]، و قد أورد المؤسس الدستوري، مادة صريحة في الدستور تتعلق بإلزامية مراقبة القانون العضوي المتعلق بحالة الطوارئ و حالة الحصار، بحيث جاءت مطابقة مع أحكام المادة 165[2]، السابقة الذكر التي خولت المجلس الدستوري، مراقبة القوانين العضوية، بينما نصت المادة 92، و على حكم جديد و هو أن حالتي الطوارئ و الحصار، يتم تنظيمها بقانون عضوي إذا فالمجلس الدستوري يمارس رقابة على قوانين الحالة الإستثنائية و يسهر بالتالي على ضمان مطابقتها لأحكام الدستور. و هذا يحتوي ضمنيا على حماية كبيرة لحقوق و حريات الأفراد، كما يتولى أيضا النظر في مدى دستورية نص تنظيمي، بحيث يفقد هذا النص أثره، إذا كان مخالفا لأحكام الدستور (المادة 169) .

الفقرة الثانية : إيجابية الرقابة دستورية على المعاهدات أو الإتفاقيات

إن المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 1996[3]، كانت واضحة في شأن اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم التي يوقعها رئيس الجمهورية، بحيث ألزمته بضرورة عرضها على المجلس الدستوري لإبداء رأيه فيها، و هذا الرأي قد يكون إيجابيا فيتم المصادقة عليها، و قد يكون سلبيا و ذلك إذا ما خالفت أحكام الدستور، فهنا تلغى و لا يتم المصادقة عليها، مع الملاحظة ان اتفاقيات الهدنة، و معاهدات السلم، يجب عرضها على المجلس الدستوري الذي ينظر فيها قبل عرضها على غرفتي البرلمان .

---

[1]- المادة 169 من دستور 1996.

[2]- المادة 165 من دستور 1996.

[3]- المادة 97 من دستور 1996.

الفقرة الثالثة : محدودية الرقابة الدستورية المفتقرة للإخطار الذاتي

إن الهيئة التي تتولى عملية إخطار المجلس الدستوري، لغرض النظر في مدى دستورية القوانين العضوية لحالتي الطوارئ أو الحصار، و كذلك نصوص الإتفاقيات، و معاهدات السلم، حددها المواد 97، 165 و 166 من دستور 1996، بحيث نصت المادة 97 على أن يتلقى رئيس الجمهورية رأي المجلس الدستوري، في الإتفاقيات المتعلقة بالهدنة، و كذلك معاهدات السلم، أما المادة 165 في فقرتها الثانية، فنصت على أن المجلس الدستوري يبدي رأيه بعد ان يخطره رئيس الجمهورية، لغرض النظر في دستورية القوانين العضوية، بعد مصادقة البرلمان عليها إضافة إلى المادة 166 التي خولت صلاحية الإخطار إلى كل من رؤساء الجمهورية، المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة .

يتضح من خلال المواد التي خصصها المشرع الدستوري الجزائري لصلاحيات المجلس الدستوري، خاصة في ظل الظروف الإستثنائية، أن دوره مهم في ممارسة الرقابة على القوانين العضوية و التنظيمات و كذلك الإتفاقيات و المعاهدات المتعلقة بالسلم، و ينظر و يتحقق في مدى مطابقتها لأحكام الدستور .

و بالتالي فهو يتمتع برقابة فعالة على النصوص التشريعية (مثل قانون حالة الطوارئ أو الحصار)، (رغم أنه لحد اليوم لم يتم تكييف مرسوم حالة الطوارئ مع الأحكام الجديدة للدستور) الصادرة عن غرفتي البرلمان، فضلا عن مراقبته للنصوص التنظيمية و التدابير و القرارات التي تتخذها السلطة التتنفيذية اثناء ممارسة السلطات الإستثنائية.

و يعتبر هذا الإختصاص الممارس من هيئة المجلس الدستوري، بمثابة إضافة جديدة للنظام الدستوري الجزائري تعزز مكانة الدستور، و تضمن احترام القواعد الدستورية و تعزز دولة القانون، التي تقتضي تحديد العلاقات بين المواطنين فيما بينهم و بين الدولة من جهة، و العلاقات بين المؤسسات الدستورية من جهة اخرى.

إن إنشاء هذا المجلس، يعتبر دعامة حقيقية تتضمن السهر على احترام الدستور، هذا الأخير كان يتولى حمايته رئيس الجمهورية بمفرده في الدساتير السابقة (1976...)، و كانت السلطة التنفيذية هي المكلفة بالحماية، بينما في دستور 1989 و 1999 تدعمت بهيئة دستورية جديدة، ستساهم بلا شك، في إحداث التوازن بين مؤسسات الدولة، خاصة في ظل الأزمة

و الأحداث غير المتوقعة، في شأن الرقابة على الإجراءات الناجمة عن استخدام رئيس الجمهورية لصلاحياته غير العادية.

أما بشأن الرقابة الدستورية على شروط و أسباب لجوء رئيس الجمهورية لإحدى الحالات الإستثنائية (الطوارئ، الحصار...) فإنه نظريا، لم يحضر المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية إقرار إحدى الحالات الإستثنائية، في حالة الرأي المخالف، فقط إكتفى المؤسس الدستوري بفرض إجراءات شكلية و ضوابط، غير إلزامية تتمثل في طلب رأي بعض الشخصيات (مثل رئيس المجلس الشعبي الوطني، الحكومة ...) قبل إقرار سلطات الضرورة، و هذه الأراء الإستشارية، التي تشكل رقابة مسبقة، تعتبر من الناحية القانونية لا قيمة لها، خاصة رأي رئيس المجلس الدستوري الذي يبقى، كإجراء له طابع شكلي[1].

و الإقتراح هو على الأقل أن تنشر للجمهور، أراء تلك الهيئات المستشارة و خاصة رأي المجلس الدستوري، حول شروط استخدام رئيس الجمهورية للمواد 91 و 93 من الدستور، هذا من جهة، كما يمكن من جهة أخرى، طلب رأي مسبق لهيئة المجلس الدستوري كلها، و ليس مجرد استشارة رئيس المجلس بإعتبار أن الرأي الجماعي، الذي يصدر عن المجلس، كهيئة جماعية هو بمثابة قرار، لا يمكن إغفاله في شأن الرقابة الدستورية، و هذا على عكس الرأي الفردي لرئيس المجلس الذي يصدر، و كأنه مجرد إبداء و جهة نظر شخصية، حول سلطات الضرورة، و هذا الرأي يمكن للرئيس الأخذ به، كما يمكنه عدم الأخذ به، دون أثار تذكر .

و فيما يخص إعلان الحرب و استخدام رئيس الجمهورية للمادة 95، يلاحظ فيها إغفال لرأي المجلس الدستوري في هذا المجال، فإذا كان المجلس الدستوري، يبدي رأيه عند عقد اتفاقيات الهدنة، و معاهدات السلم أي عندما تضع الحرب أوزارها، فكان من باب أولى أن يبدي رأيه عند إعلانها، فمن غير المعقول أن يبدي رأيه في عملية إنهاء الحرب، و هو لا يعلم و لا يستشار في أسباب إعلانها، و يبدو أنه من الأفضل إدماج الرأي الإستشاري، للمجلس الدستوري، قبل إعلان الحرب و قبل لجوء رئيس الجمهورية لأحكام المادة 95.

أما تفعيل الرقابة الدستورية، فيكون على ما يبدو في الأخذ بالإقتراحات المذكورة أعلاه، و المتمثلة على الخصوص في أخذ رأي المجلس الدستوري كهيئة جماعية عند استخدام المواد 91، 93، و المتعلقتين بحالتي الطوارئ و الحصار، و كذلك ضرورة أخذ رأيه قبل استخدام

---

[1]- عبد الله بوقفة، مرجع سبق ذكره، ص 471.

المادة 95، المتعلقة بحالة الحرب. فكل هذا من شأنه أن يساهم في تدعيم أسس دولة القانون و يحقق رقابة دستورية فعلية، تؤدي إلى تحقيق قاعدة سمو الدستور على باقي النصوص الأخرى، و كذلك تشكل ضمانة دستورية لا يستهان بها، في حماية حقوق و حريات الأفراد، و أيضا بضمان و جعل إجراءات إعلان الحرب، مطابقة لقواعد القانون الدولي، و كل هذا هدفه الأول و الأخير هو تحقيق مبدأ المشروعية، و جعل كل الأعمال و التصرفات المتخذة أثناء الأزمات، دستورية و مطابقة لأحكام النص الدستوري الأساسي في البلاد، و هذا يشكل في حد ذاته دعم قانوني و دستوري كبير، بحيث يمكنه من مواجهة تلك الأزمة بقوة معنوية و مادية و قانونية، دون التخوف من الوقوع في خطأ الإنحراف باستخدام السلطات.

إن ما يمكن التوصل إليه في الجزء المتعلق بالرقابة، يدعونا إلى القول، أنه من الجانب القانوني البحت، فإن رئيس الجمهورية غير ملزم برأي أية مؤسسة أو جهاز، لإعلان الحالة الاستثنائية، و بالتالي فأهمية هذا الفصل تكمن في كونها، تبحث في الشروط الكفيلة بإخضاع تصرفات و أعمال السلطة التنفيذية للرقابة، حتى في ظل عدم توفرها على عقوبات و جزاءات و لكنها تشكل جهاز لضبط وكبح و فرملة لمواجهة إمكانية حدوث تعسف، و ذلك باعتبار أن أراء المجلس الدستوري و غيرها و التي تستشار قبل تطبيق سلطات الضرورة، تشكل إعلان للرأي العام بدستورية الإجراءات الإستثنائية، خاصة و أن الرئيس غير ملزم بطلب موافقة و ترخيص أية مؤسسة أو جهاز في الدولة لإعلان هذه الحالات غير المألوفة، فآراء تلك الهيئات اختيارية و استشارية لا أقل و لا أكثر.

و الواقع أن ما يمكن استخلاصه في شأن ضوابط و ظروف الرقابة على استخدام الصلاحيات غير العادية لرئۆس الجمهورية يتمثل كما يلي:

- أن التنظيم الدستوري لسنة 1989 يسمح بتوسيع معتبر لصلاحيات السلطة التنفيذية على حساب باقي السلطات انأخرى.

- أن التۈسيع المعتبر للصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، تقابله رقابة محدودة من السلطة التشريعية، ذلك أن القيود الشكلية و الموضوعية التي يراعيها رئيس الجمهورية عند إعلان إحدى الحالات غير العادية، لا تلزمه في شيء، اهي واجبة إجرائيا خاصة في مجال أخذ رأي رئيس المجۈس الشعبي الوطني كشخصية رسمية، و لكن مضمون الرأي يبقى اختياري في شأن

الأخذ به أو تركه، بحيث أن عدم موافقة رئيس المجلس الشعبي الوطني و كذلك رئيس مجلس الأمة، لا يحول دون ممارسة الصلاحيات غير العادية .

و في شأن طريقة إعلانها، فقد تمت بقرار من رئيس الجمهورية و ذلك بموجب نصوص تنظيمية (مرسوم إعلان حالة الحصار في 1991 و المرسوم الحالي المتـلق بحالة الطوارئ الصادر في 1992)، و هذا ما يجع٤ الضمانات الشكلية و الموضوعية هشة و سطحية.

- أن رقابة القضاء و رغم نص الدستور عليها، فإنها لم تتبلور في مضمون النص التنظيمي المتعلق بحالة الطوارئ، بحيث لم يتعمق هذا النص في تحديد طرق الطعن في القرارات المتخذة أثناء الفترة التي طبقت فيها الصلاحيات غير العادية .

أما في شأن الرقابة الشعبية عن طريق الاستفتاء، فإن التصديق الشعبي على الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال فترة الأزمة لم تفرض بصفة إلزامية في مضمون التنظيم الدستوري الجزائري .

و فيما يتعلق بالرقابة الدستورية على استخدام الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية،!فإن الشرط الشكل□ المتمثل في طلب رأي المجلس الدستوري، لا يصل إلى الدرجة التي تحصَّن فيها أعمال السلطة التنفيذية، و هذا ما دفع بأحد الأساتذة[1]، إلى القول بأن أخذ0أراء الشخصيات الرسمية : رؤساء المجلس الشعبي الوطني، الحكومة، المجلس الدستوري ... هي مجرد آراء استشارية. و هي ذ**ف**ت **طابع شكلي فقط.** و تعتبر من الناحية القانونية لاقيمة لها، ضف إلى ذلك إنعدام مسأ٤ة الإخطار الذاتي للمجلس الدستوري، سواء في مضمون النصوص القانونية العادية أو في محتوى النصوص الاستثنائية.

غير أنه تجدر الإشارة إلى عملية التفعيل التي حاول المؤسس الدستوري إحداثها في دستور 1996، بحيث قام بعقلنة مسألة استخدام الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، و ذلك بإدخال ضوابط قيّدت من استخدامها سواء في الشكل أو في المضمون، و هذا من خلال فرض تنظيم حالتي الطوارئ و الحصار بموجب قانون عضوي يصدره ممثلي الشعب (نواب الغرفتين) مع تحديد هاتين الحالتين و اللتين لا تمددين إلا بموافقة ممثلي الشعب، بحيث أن عدم الترخيص بتمديدهما يعني رفعهما بصورة آلية.

---

[1]- عبد الله بوقفة، مرجع سبق ذكره. ص471.

و بالتالي يجسد هذا الإجراء إشراك لغرفتي البرلمان في تسيير المرحلة المؤقتة و إبداء الرأي حول استمرار تطبيق الصلاحيات غير العادية أو الرجوع للوضع الطبيعي، و هذا يعني ضبط استخدام هذه الصلاحيات و تقييدها برقابة البرلمان مما يؤدي إلى صيانة حقوق و حريات الأفراد.
و مع ذلك فإن عملية العقلنة و التفعيل المشار إليها سابقا تبقى في حاجة للتدعيم أكثر و ذلك لكون الرقابة البرلمانية مازالت بعيدة عن المشاركة في مسألة الإعلان عن إحدى الحالات الاستثنائية، بحيث أن هذا الإجراء يبقى من اختصاص رئيس الجمهورية بمفرده و قد اقترح البعض ضرورة إعطاء الرئيس حق الإعلان على أن يكون للبرلمان حق الموافقة و هذا اقتباسا من بعض دساتير الدول التي تعطي لرئيس الجمهورية حق الإعلان، بينما يعرض قرار الحالة الاستثنائية على البرلمان خلال مدة زمنية معينة مثل دستور مصر في المواد147 و 148 منه و كذلك دستور السنيغال في مادته 52 التي تلزم بعرضها على الجمعية الوطنية خلال 12 يوم .

الخـــــــــــاتـــــمة:

لقد درسنا موضوع الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية من خلال فصلين:

- **في الفصل الأول:** قمنا بتحليل الأسس الدستورية للصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، و هذا باستعراض مختلف أنواع الصلاحيات غير العادية، و المتمثلة في حالتي الطوارئ و الحصار، و كذلك الحالة الاستثنائية و حالة الحرب.

و قد بحثنا في الشروط الشكلية و الموضوعية لكل حالة و هذا لأجل تحديد مدلولها و شروط اللجوء لها، و كل هذا يهدف إلى تقدير مدى فعاليتها في تحقيق الغرض الذي تعلن من أجله، وهو عادة الحفاظ على استمرار مؤسسات الدولة، و استقلالها و سلامتها الترابية.

و قد تبين أن التنظيم الدستوري الجزائري، اعتمد على مبدأ تغليب السلطة التنفيذية على باقي سلطات الدولة، و هذا خلال استخدام رئيس الجمهورية للصلاحيات غير العادية، بحيث ينفرد رئيس الجمهورية بالسلطة التقديرية الكاملة في شأن تحديده طبيعة الخطر و درجاته، كما ينفرد أيضا بإتخاذ الإجراء الملائم لمواجهة الأزمات، دون قيود شكلية أو موضوعية واضحة، ذلك أن التقنية القانونية التي صيغت بها الشروط الشكلية و الموضوعية تميزت بالعمومية و عدم التدقيق، بحيث أن الضرورة الملحة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ جميع التدابير اللازمة لاستتباب الوضع و المحافظة على استقلال البلاد و ضمان سير مؤسسات الدولة بانتظام، و هذا دون الإلتزام بالآراء الإختيارية الواردة في القيود الشكلية قبل اتخاذ قرار الإنتقال من وضع عادي إلى وضع آخر تستخدم فيه الصلاحيات غير العادية.

و قد بيّن التنظيم القانوني للشروط الشكلية للصلاحيات غير العادية، أنها محدودة فعلا و ذلك لكون آراء الشخصيات الرسمية المذكورة في المادتين 91 و 93 من دستور 1996 وهي على التوالي:

رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلسة الأمة، رئيس الحكومة و رئيس المجلس الدستوري، تعتبر أراء اختيارية و لا تلزم رئيس الجمهورية في شيء، بحيث يمكنه استخدام الصلاحيات غير العادية حتى في ظل عدم وجود موافقة من الشخصيات الرسمية المذكورة سابقا و التي أقل ما يقال عن آرائها أنها عبارة عن استشارات شكلية غير ملزمة.

أما ما تعلق بالنظام القانوني للشروط الموضوعية المتمثلة في حالة الضرورة الملحة ووجود خطر داهم، يوشك أن يصيب مؤسسات البلاد الدستورية أو استقلالها و سلامة ترابها، فإنها لم

تشترط حدوث عجز حقيقي في المؤسسات أو مساس فعلي بالإستقلال و بسلامة التراب الوطني، فيكفي وجود خطر داهم لإعلان إحدى الحالات الإستثنائية دون اشتراط وقوع إصابات مادية في المصالح الحيوية لمؤسسات الدولة، بحيث يمكن لرئيس الجمهورية استخدام الصلاحيات غير العادية **حتى في ظل استمرار السير المنتظم لمؤسسات الدولة**، و هذا يؤدي بنا إلى القول بأن هذه الشروط الموضوعية لم تحدد بدقة و بقيت شبه غامضة، تحتمل تأويلات متعددة وواسعة، بحيث ان عمومية لفظها و فضفاضة صياغة معانيها تصعب تدقيق محتواها، رغم أن المفهوم في التعديل الدستوري لسنة 1996 أكثر وضوحا من ذلك المفهوم الوارد في دستور 1989. إذن فالإقتراح هو تفعيل كل من الشروط الشكلية و الشروط الموضوعية.

ففي مجال الشروط الشكلية يستحسن إدخال ضمانات إضافية عليها و ذلك بالإقتباس من المادة 58 من دستور الجزائر لسنة 1963 على غرار المادة 108 من الدستور المصري و التي تنص على ضرورة توفر ترخيص و تفويض تشريعي من البرلمان حتى يتمكن رئيس الجمهورية من ممارسة الصلاحيات غير العادية و بشروط تتمثل في تحديد مدة هذا التفويض، كما يجب التنبيه إلى الإختلال الممكن حدوثه حول مسألة اشتراط انعقاد اجتماع متواصل للبرلمان بحيث قد يطرأ فراغ قانوني و ذلك في حالة عجز البرلمان عن الإجتماع. و بالتالي فالأنجع هو إضافة فقرة تصاغ كما يلي:

" ينعقد البرلمان وجوبا إلاّ إذا تعذر ذلك "، و هذا في مضمون المادتين 91 و 93 من دستور 1996، و تجدر الإشارة إلى الضمانة الهامة المتعلقة باقتراح عدم حل المجلس الشعبي الوطني أثناء الأزمة، كما يمكن عرض القوانين الصادرة أثناء استخدام الصلاحيات غير العادية على أول دورة للبرلمان.

و نفس الشيء يقال حول وضعية حالة الحرب التي يجتمع في شأنها البرلمان، إذ قد لا يتمكن هذا الأخير (البرلمان) من عقد اجتماعه إذا كانت البلاد أو جزء منها كالعاصمة مثلا، وقع تحت طائلة العدوان أو الإحتلال، و بالتالي يستحسن أيضا إضافة عبارة " إلا إذا تعذر اجتماع البرلمان " ، و هذا في الفقرة الثانية من المادة 95 من دستور 1996.

أما بالنسبة للشروط الموضوعية فإن تدقيقها يكون بإعادة صياغة المواد 91 و 93 من التعديل الدستوري لسنة 1996، بحيث يجب تحديد صفات الخطر المتمثلة في الجسامة و أيضا اشتراط وقوع أخطار فعلية و حقيقية، و إحداث إصابات في مختلف المصالح الحيوية للدولة،

بحيث قد تصل إلى درجة الشلل و التعطل عن أداء مهامها بانتظام، و الغرض من كل هذا هو التفرقة بين الأحداث البسيطة و تلك الأحداث الخطيرة التي استحدثت من أجلها حالة الضرورة، فهذه الأخيرة تعتبر الأصل التاريخي للصلاحيات غير العادية، ومن غير المنطقي أن يتجاوز الفرع الأصل، فهذا القيد الأخير المتمثل في حالة الضرورة يشترط توفر عنصر الجسامة في الخطر المخول لاستخدام الصلاحيات غير العادية، و هذا ما يتضح في مضمون المادة 16 من الدستوري الفرنسي لسنة 1958، و التي تعتبر الأصل الدستوري لأغلب الصلاحيات غير العادية، و قد صيغت بشكل مدقق لا يترك المجال للتأويلات، بحيث أن عبارات الخطر الجسيم المحدث للانقطاع، كانت بمثابة حدا فاصلا بين النظام القانوني العادي و النظام القانوني الإستثنائي، و أغلقت الباب أمام إمكانية إقرار إحدى الحالات غير العادية بمجرد وجود خطر لم يصل إلى مستوى الإضرار بالمؤسسات الدستورية العامة.

في الفصل الثاني: تناولنا ضوابط استخدام الصلاحيات غير العادية، و التي تظهر في المادة 158 من دستور 1996، المتعلقة بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية و التي يمكن القول أيضا بأنها تشكل قيد قانوني، يضبط أعمال السلطة التنفيذية و يضمن عدم الانحراف عن الغرض الذي أعلنت من أجله الصلاحيات غير العادية، و هذا قياسا على المادة 16 من الدستور الفرنسي التي، أجاز بشأنها العديد من الفقهاء إمكانية إثارة المسؤولية السياسية، إذا أساء رئيس الجمهورية استخدام سلطات المادة 16 المتعلقة بالحالة الاستثنائية، بحيث أن هؤلاء الفقهاء كيفوا الإستعمال غير المشروع للمادة 16 من قبل رئيس الجمهورية على أنه خطأ جسيم يمكن أن يؤدي إلى تحريك إجراءات الخيانة العظمى.

أما المؤسس الدستوري الجزائري فيبدو أنه أراد الوصول إلى إمكانية إقرار المساءلة السياسة، نظرا للصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها الرئيس أثناء الظروف غير العادية، و هذا توافقا مع المبدأ المعروف و المعمول به، ألا وهو ضرورة التلازم بين السلطة و المسؤولية، لكن نص المادة 158 من دستور 1996، يبقى محتاجا للتدعيم و ذلك لكونه لم يفصل صراحة في مسألة إقرار المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، بحيث لم يوضح الهيئة المكلفة بتقديم اقتراح الإتهام بالخيانة العظمى و لا عددها و كذلك لم يحدد الشخصية التي تخلفه طوال فترة محاكمته و بالتالي فالإقتراح هو ضرورة تبيان الهيئة المكلفة بتقديم اقتراح الإتهام و عدد أعضاءها، و كذلك ضرورة

إنشاء منصب نائب لرئيس الجمهورية على غرار دستور 1976، ليتولى تسيير شؤون البلاد خلال فترة محاكمة رئيس الجمهورية.

أما في مجال طرق الرقابة على ممارسة رئيس الجمهورية للصلاحيات غير العادية و التي تهدف مباشرة إلى توفير ضمانات قانونية لحماية الحقوق و الحريات، من احتمالات المساس بها نتيجة للقيود التي تفرض عليها، فإنها أي طرق الرقابة على الصلاحيات غير العادية، تنقسم إلى رقابة قضائية و رقابة غير قضائية.

ففي ميدان الرقابة غير القضائية وجدنا تفعيل حقيقي لما يسمى بالرقابة البرلمانية على استخدام الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، بحيث أن الضوابط المستحدثة بموجب المادتين 91 و 92 من دستور 1996 عقلنت إلى حد كبير الصلاحيات غير العادية، إذ قيدت استخدامها بقيود شكلية و أخرى موضوعية، نحصرها فيما يلي:

- عدم تمديد حالتي الطوارئ أو الحصار إلاّ بعد موافقة البرلمان، و هذا معناه أن تصرف رئيس الجمهورية لكي يكون سليما من الناحية الدستورية لا بد و أن يصحبه تحديد مدة حالة الطوارئ أو حالة الحصار، و التي بمجرد انتهائها ترفع الحالة المقررة إلاّ إذا استمرت الأوضاع في التدهور، ففي هذه الحالة يطلب رئيس الجمهورية من غرفتي البرلمان الموافقة على تمديد تلك المدة (الفترة) و يعد هذا الشرط قيْدا هامًا على الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، ذلك أن تمديد هاتين الحالتين أصبح يتوقف على مدى قبول و موافقة الهيئة التشريعية الممثلة للشعب و بالتالي يؤدي إلى إشراك البرلمان في تسيير المرحلة الاستثنائية.

- إن تنظيم حالتي الطوارئ و الحصار يتم بموجب نص تشريعي تُعِده السلطة المكلفة بالتشريع، تراعي فيه حقوق و حريات الأفراد و كذلك أسباب اللجوء لإحدى الحالتين السابقتين، و حتى الغاية المرجوة من إعلانها و هذا يشكل في حد ذاته ضمانة هامة لحماية حقوق و حريات الأفراد، و لعل ان تحديد المدة و اشتراط موافقة البرلمان على التمديد و أيضا تنظيمها بقانون هو عامل مقيد للصلاحيات الواسعة لرئيس الجمهورية خلال الظروف غير العادية من جهة، كما أنه يشكل ضمانة لحقوق و حريات الأفراد من جهة ثانية و دعم حقيقي لرقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية خلال استخدامها للصلاحيات غير العادية من جهة ثالثة.

و لكن هذه العقلنة للصلاحيات غير العادية رغم أن فعاليتها القانونية لا يستهان بها إلاّ أن فرملتها تبقى في حاجة للتدعيم و هذا باعتبار أن الرقابة الفعلية للبرلمان لا تكون في إشراكه في

مسألة إعلان إحدى الحالات الإستثنائية، التي هي من اختصاص رئيس الجمهورية بمفرده، و لكن بإعطائه حق الموافقة عليه و هذا بإدخال تعديلات على المادة 91 من دستور 1996، و ذلك يمكن اقتباسه من دساتير دول أخرى مثل ما هو وارد في المادة 148 من الدستور المصري، التي أضاف إليها المؤسس الدستوري المصري إجراء جديد وهو عرض إعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب خلال 15 يوم ليقرر الموافقة عليها، أما إذا رفضها فتعتبر منتهية من ذلك التاريخ، أما إذا كان المجلس منحلا فيعرض الإعلان على المجلس الجديد في أول اجتماع له و نفس الوضع في الدستور السينغالي في مادته 52، التي تلزم عرض الحالة الإستثنائية على الجمعية الوطنية خلال 12 يومًا.

أما في التنظيم الدستوري الجزائري، فإن الأمر أصبح ميسر خاصة بوجود أحكام المادة 92 من الدستور التي أجازت تنظيم هاته الحالة بموجب قانون عضوي فيمكن إضافة اقتراح في هذا الشأن بحيث يكون كما يلي:

- " تعرض حالة الطوارئ أو الحصار التي قررها رئيس الجمهورية على غرفتي البرلمان خلال أجل الشهر التالي مثلا، فيبدي رأيه فيها، بحيث لا يبقى مجرد رأي استشاري، فإذا وافق عليها وجب تنظيمها بقانون عضوي ". و هذا يؤدي إلى تفعيل الرقابة البرلمانية و ذلك بتفعيل الشروط الشكلية المتمثلة في تخويل البرلمان حق الاجتماع بقوة القانون و أكثر من هذا إعطاؤه حق المصادقة أو الرفض أو التعديل للإجراءات الاستثنائية خلال مدة معينة تقدر مثلا بخمسة عشر يوما، بحيث خلال هذه الظروف يمكن النص على حضر حل المجلس الشعبي الوطني، و هذا يعني فرض ضوابط وقيود توفر ضمانات دستورية ذات رقابة حاضرة، بانعقاد اجتماع مستمر للبرلمان و أيضا رقابة بَعدية تكون بحضر حل المجلس الشعبي الوطني و منع تعديل الدستور، و عرض الإجراءات الإستثنائية على البرلمان.

أما في مجال الرقابة الدستورية على استخدام الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، فإن المادة 92 من دستور 1996، نصت على تنظيم حالتي الطوارئ و الحصار بقانون عضوي، و بالتالي يقوم بالضرورة المجلس الدستوري بممارسة الرقابة على قوانين الحالة الإستثنائية، و يسهر على ضمان مطابقتها لأحكام الدستور، و هذا يحتوي ضمنيا على حماية كبيرة لحقوق و حريات الأفراد، غير أن الأمر يختلف في شأن شروط و أسباب لجوء رئيس الجمهورية للصلاحيات غير

العادية، بحيث اكتفى المؤسس الدستوري بفرض ضوابط غير إلزامية على إعلانها، بما في ذلك رأي رئيس المجلس الدستوري الذي يبقى استشاريا، و يعتبر من الناحية القانونية لا قيمة له.

- و الاقتراح هو أن تنشر على الأقل، أراء الهيئات المستشارة و خاصة رأي المجلس الدستوري حول شروط استخدام رئيس الجمهورية للمواد 91... إلى 93 من الدستور هذا من جهة، كما يمكن من جهة أخرى، طلب رأي مسبق لهيئة المجلس الدستوري كلها و ليس مجرد استشارة رئيس المجلس، باعتبار أن الرأي الجماعي الذي يصدر عن المجلس كهيئة جماعية هو بمثابة قرار لا يمكن إغفاله في شأن الرقابة الدستورية. و هذا على عكس الرأي الفردي لرئيس المجلس الذي يصدر و كأنه مجرد إبداء و جهة نظر شخصية حول سلطات الضرورة، و هذا الرأي يمكن للرئيس الأخذ به كما يمكنه تركه دون أن يرتب أثار تذكره.

و فيما يتعلق بالرقابة الدستورية على استخدام الصلاحيات غير العادية في حالة إعلان الحرب أو الهدنة، فإننا نجدها ملزِمة في الحالة الثانية فقط و هي حالة الهدنة و كان الأولى تعميمها على حالة الحرب، فإذا كانت قوانين حالتي الطوارئ و الحصار يعرض تنظيمها على رقابة المجلس الدستوري، فإنه لا يستساغ عدم إضافة هذه الرقابة على الحالة المتعلقة بإعلان الحرب، كما تجدر الإشارة إلى شبه التناقض الموجود في المادة 95 التي تلزم البرلمان بالاجتماع و جوبا أثناء الحرب، بينما المادة 96 تنص على وقف العمل بالدستور طوال مدة الحرب.

و فيما يخص الرقابة الشعبية على استخدام الصلاحيات غير العادية، فإن القيود الشكلية لا تفرض ضوابط على ممارستها بحيث أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يلزم رئيس الجمهورية بمخاطبة الأمة، و إعلامها مسبقا بعملية الإنتقال من النظام العادي إلى النظام الإستثنائي، فالرئيس له الحرية الكاملة في مخاطبة الشعب أو الامتناع عن ذلك، رغم القيمة القانونية لهذه الوسيلة، فإن المؤسس الدستوري لم يدرجها ضمن أحكام المادتين 91 و 92 من دستور 1996 و اكتفى بالنص عليها في إطار المادة 95، المتعلقة بحالة الحرب. و الإقتراح هو تفعيل هذه الرقابة المسبقة و ذلك بجعلها إلزامية في مضمون المادتين 91 و 92 بحيث تصاغ كما يلي:

-" **إحاطة رسمية** للشعب من قبل المسؤول الأول على البلاد بوجود خطر حقيقي على أوضاعها و يحدد فيه نوع الخطر الواقع (إضراب ، عصيان ، حرب ...) ".

و هناك أيضا رقابة شعبية عن طريق الإستفتاء يفتقر إليها الدستور الجزائري، بحيث ان مسألة التصديق الشعبي الإلزامي على استخدام الصلاحيات غير العادية منصوص عليها في المادة 97

الفقرة الثانية، في شأن عرض اتفاقيات الهدنة و المعاهدات التي يعرضها رئيس الجمهورية على الموافقة الصريحة من البرلمان، بينما كان من باب أولى عرض هذه الصلاحيات غير العادية على التصديق الشعبي و ذلك لغرض إعطاء قيمة قانونية أكبر لها، فدسترة التصديق الشعبي هو بمثابة رقابة سياسية مكملة للرقابة البرلمانية الممارسة على أعمال الرئيس، بحيث تؤدي إلى التطابق مع مضمون المادة السابعة 07 من دستور 1996، التي تنص على أن الشعب هو مصدر كل سلطة، و أن السلطة التأسيسية ملك للشعب الذي يمارس سيادته عن طريق الإستفتاء (المادتين 6 و7).

و يتمثل النوع الثاني من طرق الرقابة على استخدام الصلاحيات غير العادية في الرقابة القضائية التي تمارسها السلطة القضائية، لضمان حقوق و حريات الأفراد، فهي في الواقع تُخفَف أثناء الظروف الإستثنائية، ذلك أن إعلان إحدى الحالات الإستثنائية لا تشترط مراقبة دوافع إعلانها و التي تبقى من اختصاص رئيس الجمهورية بمفرده، بحيث أن الدستور يرخص لرئيس الجمهورية بتركيزها في سلطة واحدة يتولاها لغرض تحقيق استتباب الوضع و ضمان استمرارية الدولة، و القضاء له فقط حق الرقابة ما بين إعلان إحدى الحالات الإستثنائية و تاريخ إنهائها.

و بالرجوع للنصوص التطبيقية التي نظمت حالتي الطوارئ و الحصار، فيلاحظ عدم تطرقها للرقابة القضائية بحيث لم تنص على إمكانية الطعن القضائي ضد القرارات الإدارية، رغم أن دعوى القضاء الكامل لا تحتاج للنص عليها في هذه النصوص، غير أنه من الواجب فتح المجال لإخضاع هذه القرارات التي تتخذ أثناء استخدام الصلاحيات غير العادية للطعن القضائي، فضلا عن الطعن الإداري، و لكن بالطبع مع تقليص الدور الرقابي للقاضي حتى لا يعطل عمل السلطة التنفيذية في ممارسة صلاحياتها في ظل نظام قانوني استثنائي يختلف عن عملها في ظل نظام قانوني عادي.

إذن يجب فرض رقابة خفيفة على أعمال السلطة التنفيذية دون إهدار الحد الأدنى المطلوب من الحفاظ على مبدأ المشروعية في هذه الظروف، لأنه من غير المجدي أن لا ينص في مضمون نصوص حالتي الطوارئ أو الحصار على رقابة القضاء، فأفضل وضعية هي تقليص الحريات و الحقوق دون إلغائها تماما، بحيث يجب توفير حد منها و ذلك بالنص صراحة على موضوع الرقابة القضائية في أحكام خاصة، ضمن النصوص القانونية و التنظيمية المتعلقة بحالتي الطوارئ و الحصار. كما أنه من الواجب تفعيل النصوص التنظيمية الصادرة لمعالجة أثار استخدام الصلاحيات غير العادية، كمرسوم ضحايا الإرهاب، و أيضا مرسوم ضحايا استكمال الهوية

الوطنية، و حتى النص المتعلق بضحايا الكوارث الكبرى (كالزلازل)، بحيث يكون الإصدار في شكل **نصوص قانونية** يسند فيها اختصاص تقدير **التعويض للقضاء**، طبقا للمادة 139 من الدستور التي تنص على أن تحمى السلطة القضائية المجتمع و الحريات... و ان لا تنظم هذه الحالات **بنصوص تنظيمية** صادرة عن السلطة التنفيذية، و **لا ترقى إلى مرتبة النصوص القانونية.**

و في شأن الإلتزامات و التعهدات الدولية، فإن التطورات العالمية السريعة، المؤثرة، تفرض **إضافة** وتصنيف الإخلال بهذه الالتزامات في مضمون استخدام الصلاحيات غير العادية، لكون مخالفة هذه الإلتزامات قد يؤدي إلى وقوع اعتداءات خارجية و إعلان حروب، و بالتالي فتوضيح محل الخطر و موضوعه مهم أيضا في الشأن الخارجي.

و من خلال من كل ما سبق نستطيع القول بأن الموقف المتزن المحقق للتوافق بين ضرورة الحفاظ على استمرراية مؤسسات الدولة و ضمان الحقوق و الحريات العامة، و الإلتزام بالغرض الذي جاءت من أجله الصلاحيات غير العادية، يكون بمراعاة ما تم ذكره سالفا– مع ضرورة السير في الطريق الذي رسمه التعديل الدستوري لسنة 1996، و الذي حاول من خلاله المؤسس الدستوري الجزائري إيجاد الطريقة المثلى التي تحقق التوافق في استعمال الصلاحيات غير العادية، مع الضمانات الكفيلة بالحفاظ على حقوق و حريات الأفراد، و هذا جسده من خلال إبقاءه على شساعة الصلاحيات غير العادية، مع تقييدها نسبيا بضمانات دستورية تكبح و تضبط استخدامها.

فما من شك إذن، أن إبقاء الصلاحيات غير العادية واسعة و مدعمة، مع تفعيل طرق الرقابة (البرلمانية، الشعبية، الدستورية و القضائية...)، يؤدي بالتأكيد إلى القضاء على احتمال حدوث فراغات قانونية، و يضمن إنجاح طريقة تسيير المرحلة الانتقالية، بوجود حماية قانونية لمؤسسات الدولة مع توفير ضمانات دستورية لأفراد المجتمع، وهذا يتأتى بفضل تقنية تجمع بين التدعيم الواسع للصلاحيات غير العادية و تفعيل الضمانات، و هذا لتحقيق الاستقرار الدستوري الدائم. و مجال تحقيقها هو المزاوجة المتوازنة للمواد: 91 ، 93 ، 95 ، 97 ، 129 ، 131 ، 165 و 179 من دستور الجزائر لسنة 1996 .

المـــــــــــــــراجـــــــــــــــع

أولا : الـــــمـــؤلــفـــــات

I - المؤلفات باللغة العربية :

1- سعيد بوالشعير: النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين أمليلة، 1990 .

2- مسعود شيهوب: المسؤولية عن المخاطر و تطبيقاتها في القانون الاداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000 .

3- أحمد وافي: و بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1992 .

4- رشيد خلوفي: قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2001 .

5- محيو أحمد: المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، د م ج، 2000

6- مصطفىكامل منيب: قوانين الطوارئ و أمن الدولة و الحراسات، دار الفكر العربي، مصر 1973 .

7- محمد فتوح محمد عثمان: رئيس الدولة في النظام الفيدرالي، الهيئة المصرية للكتاب، 1977 .

8- إبراهيم عبد العزيز شيحا: النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000 .

9- غبريال وجدي ثابت: السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 74 من الدستور المصري: و الرقابة القضائية عليها. الإسكندرية، منشأة المعارف، 1988 .

10- عبد الله بوقفة: أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، 2002.

11- الجمل يحي: نظرية الضرورة في القانون الدستوري، درا النهضة، بيروت، 1974.

12- سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية و في الفكر السياسي الإسلامي، القاهرة، 1996 .

13- رسلان أنور أحمد: الحقوق و الحريات العامة في عالم متميز، القاهرة، دار النهضة العربية، 1997 .

14- رمسيس بهناس: النظرية العامة للتجريم في القانون الجنائي، منشأة المعارف، 1977.
15- سعيد بوالشعير: القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة الجزء الأول، و الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989
16- صديق فوزي: الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، البليدة دار الكتاب الحديث، 2000
17- محمد عبد السلام الزيات: مصر خواطر في الدستور المصري دار المستقبل العربي، 1975.
18- خليل هيكل: ظاهرة تقوية مركز رئيس الجمهورية في الدستورين المصري و الفرنسي، مكتبة أسيوط، 1981

ثانـــيـــا: الرســــــــــــــــائــــــــــــل

1- شريط الأمين: خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة قسنطينة، 1991.
2- بوالشعير السعيد: علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه دولة، الجزائر، 1984

ثالثا: المــــــــقــــــــــالات

مسعود شيهوب: مجلة حوليات، وحدة البحث، إفريقيا، العالم العربي، جامعة قسنطينة،1998

رابعا: النصوص القانونية و التنظيمية

1- النصوص الاساسية:

الدساتير الجزائرية: 1963، 1976، 1989، 1996. .
الدستور الفرنـــسي 1958
الدستور المصـــري 1972
الدستورالسنيغالي 2001 .

2- النصوص التشريعية (القوانين و الاوامر):

- أمر رقم 97-07، مؤرخ في في 6 مارس 1997، المعدل و المتمم، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، العدد، 12.
- أمر 97-09، مؤرخ 6 مارس1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالاحزاب السياسية، العدد، 12.
- قانون رقم 99-08، مؤرخ في 13 يوليو 1999، يتعلق باستعادة الوئان المدني، العدد، 66
- قانون رقم 03-06، مؤرخ في 14 جوان 2003، يتضمن الإجراءات المطبقة على المفقودين إثر زلزال 21 ماي 2003، العدد، 37 .
- أمر رقم 80 –02، مؤرخ في 13 أكتوبر 1980، المتضمن الإجراءات الخاصة التي تطبق إثر الزلزال الذي حدث في منطقة الاصنام .
- قانون رقم 91-23، مؤرخة في 06 ديسمبر 1991، يتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية، العدد، 36

3- النصوص التنظيمية:

- مرسوم رئاسي رقم 91-196،مؤرخ في 04 يونيو 1991، المتعلق بتقرير حالة الحصار.
- مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 9 فبراير 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، العدد، 10 .
- مرسوم رئاسي رقم 99-169 مؤرخ في 1 غشت 1999، يتضمن استدعاء هيئة الناخبين للإستفتاء ليوم 16 سبتمبر 1999 .
- مرسوم رئاسي رقم 91-336، مؤرخ في 22 سبتمبر 1991، يتضمن رفع حالة الحصار.
- مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، العدد، 76 .

- المرسوم رقم 80-251، مؤرخ في 13 أكتوبر1980، يتضمن الإعلان عن المناطق المنكوبة.
- مرسوم رقم 80-254، مؤرخ في 13 أكتوبر 1980، يتضمن إنشاء لجنة وطنية لتنسيق الاجراءات المتخذة لصالح المناطق المعلن عنها منكوبة .
- مرسوم تنفيذي رقم 99-47، مؤرخ في 13 فبراير 1999، يتعلق بمنح تعويض لصالح الاشخاص الطبيعين ضحايا الاضرار الجسدية أو المادية التي لحقت بهم نتيجة أعمال إرهابية أو حوادث وضعت في إطار مكافحة الارهاب، و كذا لصالح ذوي حقوقهم ...

Ouvrages:

1- **Mohamed Brahimi : Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle , O.P.U, 1995.**

2- **Mahiou Ahmed : Cours d'institutions administratives, Alger, OPU, 1979.**

3- **Debri Michel : Les idées constitutionnelles du général de Gaule, Paris,1968.**

4- **Paul Lauroy : L'organisation constitutionnelle et les crises, Paris, 1965.**

5- **Jean Paul : Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1998.**

6- **Castagne Jean : Le contrôle juridictionnel de la légalité, Paris RPR, 1964.**

7- **Duverger Maurice : Institutions politiques et droit constitutionnel, 8ème édition, PUF, Paris 1966.**

8- **Lamarque Jean : La théorie de nécessite et l'article 16 de la constitution de 1958 ; RDP 1961.**

9- **Burdeau George : Droit constitutionnel et institution politiques 17ème édition, L.G.D.J, Paris 1976.**

10- **Mammeri Kamel : Réflexion sur la constitution algérienne Alger O.P.U 82.**

11- **Lavroff George : Les systèmes constitutionnels de l'Afrique noire CUJAS, Paris 1966.**

12- **Doudou -N'doye : La constitution sénégalaise du 07/01/2001 ISBN 2001.**

الفهرس